

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**La profesionalización del servicio civil en la administración pública
central de la República Dominicana. Avances y perspectivas**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

María Gisela Encarnación Romero

Director

José Vicente Gómez Rivas

Madrid, 2018



**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET**

**DOCTORADO GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

TESIS DOCTORAL

**LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL EN
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL DE LA
REPÚBLICA DOMINICANA
AVANCES Y PERSPECTIVAS**

DOCTORANDA

MARÍA GISELA ENCARNACIÓN ROMERO

**DIRECTOR DE LA TESIS
DR. JOSÉ VICENTE GÓMEZ**

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
MADRID 2016**

AGRADECIMIENTOS

Es de suma importancia poder tomar un espacio de esta investigación para realizar algunas reflexiones, cargada un poco de emociones, con el interés de poder destacar algunos aspectos de índole profesional y personal, que fueron significativos para la elección del tema de la investigación; así como personas que contribuyeron a la formación profesional y con la motivación y la inspiración para poder llegar hasta la finalización de este trabajo.

El gran respeto profesional e intelectual de un equipo de profesores del Instituto Universitario de Investigación Ortega & Gasset y la Universidad Complutense de Madrid los que con su vasta experiencia contribuyeron a que nos formáramos en el área de Gobierno y Administración Pública, con un enfoque desde la ciencia política logrando con esto adquirir habilidades para iniciar un proyecto de esta magnitud y poder realizar la investigación; ellos son los profesores de la maestría en Alta Gerencia Pública: Doctora Esther del Campo, Doctor Manuel Villoria Mendieta, Doctor Carles Ramió Matas, entre otros muy importantes.

Agradecer de manera muy especial a mi director de tesis Doctor José Vicente Gómez, por sus valiosas aportaciones y orientaciones que contribuyeron a guiar mis inquietudes en la adquisición de las informaciones sobre el tema y así ampliar el nivel de experiencias.

Es digno el agradecimiento en el país a las autoridades del Instituto Global de Altos Estudios en Ciencias Sociales – IGLOBAL- quienes escucharon las inquietudes que manifestamos de que se diera apertura e impartiera el doctorado Gobierno y Administración Pública, después de haber participado en un seminario internacional en España. Evaluando el currículo de dicho doctorado, ellos, en la persona del Dr. Marcos Villaman; los profesores Doctor Leopoldo Artiles y Doctor Pedro Ortega quienes con mucho entusiasmo, dedicación y sus enriquecedores comentarios de manera constante contribuyeron a orientarnos y a guiarnos en todo el trayecto del trabajo. Es oportuno reconocer el apoyo valioso y entusiasta recibido por la distinguida Doctoranda y exvicerectora académica doña María Elizabeth Rodríguez, a

la vez al profesor Ramón Flores quien fue coordinador del primer programa de maestría.

Con mucha gratitud el apoyo académico de mi Magna Alma Mater, Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) primada de América; junto a esta a los distinguidos académicos y profesores Yamier Encarnación, Ángel Pimentel y Vilorio por su extraordinario apoyo profesional y sus orientaciones de aspectos técnicos a esta investigación.

Con mucho cariño y abnegación hacia un equipo de personas nobles, laboriosas, motivadoras y con valores extraordinarios quienes me acompañaron en el gran tiempo que pasaba en la oficina, que también aportaron con su apoyo incondicional y experiencia profesional: Giovanna Salvucci, Razieline Madera, Kary Vega, Víctor Matos y Caridad Veras ¡Equipo batallador!, Las gracias es poco.

Mi dedicación, In memoriam, desde el fondo del alma a la mujer que tuvo tanto poder en mi vida y me enseñó uno de los sentimientos más grandes que tenemos los seres humanos: el amor de madre ¡A mi madre Francisca Vilaseca! Sin haberme procreado me enseñó que el amor materno no sólo lo albergan los que biológicamente tienen ese privilegio de procrear.

Con estos mismos sentimientos a Leda Gatón, ¡No hay palabras que la puedan describir! En quien tuve la oportunidad de conocer la santidad en la tierra. Muchos de los que tuvimos el gran privilegio de estar a su lado, fuimos marcados por su inteligencia, sabiduría, amor y el gozo que nos daba el tiempo que transcurría tan rápido cuando estábamos juntos.

Importante es mi abnegada y amorosa familia: Mi amado compañero de vida, de estudio de doctorado y amigo, mi esposo Francisco Suazo, valiente, luchador y amoroso; a ti dedico mi trabajo; eres ejemplo de nobleza, tenacidad y fortaleza. ¡Sabía que ibas a poder llegar hasta el final y leer estas palabras! También, a mis hijos Paloma y Francisco Alberto Suazo, que este esfuerzo le sirva de ejemplo y motivación para fortalecer su carácter y vida profesional y sepan que siempre se puede.

Agradecer al equipo de profesionales que laboran en el Ministerio de Administración Pública (MAP) y a un grupo de distinguidos profesionales que con mucha amabilidad colaboraron en contestar la entrevista de la recolección de datos. Es muy importante manifestar mi gratitud a todos los directores, encargados y analistas de las áreas de Gestión de Recursos Humanos de los distintos ministerios de la Administración Pública Central, quienes fueron los principales protagonistas en la contestación de la encuesta administrada; así como a funcionarios del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) que aportaron valiosas informaciones relacionadas con las funciones que desempeñan respecto al tema abordado.

A mis amigos que fielmente me entusiasmaban a continuar y a terminar con la investigación. A ustedes por su insistencia, apoyo y comprensión. ¡Muchas gracias amigos míos!

Finalmente y no menos importante han a mis compañeros de estudio del doctorado en Gobierno y Administración Pública que como un equipo nos mantuvimos unidos, apoyándonos de manera entusiasta y motivadora, así como las muchas orientaciones que nos proporcionábamos en las reuniones de trabajo; esto contribuyó a que cada uno sintiera que debíamos llegar hasta el final. Ellos son: Francisco Suazo, Karina Mena, Iluminada Ventura, Reyson Lizardo, Valerio García, Rosa María Suarez y Roberto Peguero. ¡Lo logramos!

ÍNDICE GENERAL

Índice de Cuadros y Gráficos	xi
Lista de acrónimos y abreviaturas	xiii
Abstract	xvii
Resumen	xxiii
INTRODUCCIÓN	1
JUSTIFICACIÓN.....	7
CAPÍTULO I	11
Planteamiento de la investigación y metodología	12
1.1.- Planteamiento del problema.	12
1.2.- Objetivo General.	23
1.3.- Hipótesis y operacionalización de variables.....	25
1.4.- Diseño de investigación y enfoque metodológico.	34
1.4.1.- Estrategias de indagación a desarrollar:.....	40
1.4.2.- Técnicas de investigación.	42
CAPÍTULO II.....	47
Estado del Arte y Marco Teórico de la investigación.....	48
2.1.- Estado del Arte.	48
2.2.- Marco Teórico.	65
2.2.1 - Definición y relación entre servicio civil, profesionalización del servicio civil y políticas de gestión de recursos humanos:	65
2.2.2.- El enfoque neo institucionalista y la profesionalización de los servidores públicos.	75
2.2.3.- El enfoque desde la ciencia de la administración en las políticas de la gestión de recursos humanos.....	91
2.2.4.- Análisis del enfoque de la nueva gestión pública y su propuesta en la Administración Pública.	95

CAPÍTULO III	101
Marco Conceptual	102
El servicio civil en la República Dominicana, pasado y presente.....	102
3.1. Contexto histórico y social del servicio civil.	102
3-2.-El sistema de servicio civil desde la fundación de la Republica hasta la época de la dictadura.....	105
3.3.- Los gobiernos de transición en el período1961-1966.....	117
3.4. –El sistema de servicio civil en los gobiernos constitucionales desde el 1966-2010.	121
CAPÍTULO IV.....	131
La implementación de la profesionalización del servicio civil en la administración pública central de la República Dominicana	132
4.1. La administración pública central.	132
4.1.1.- Definición y modelos de gerencia pública.....	132
4.1.2.- Los procesos de reforma y modernización en la administración pública central.	138
4.1.3.- Organización y características de la administración pública central en la República Dominicana.	143
4.1.4. La eficiencia y la eficacia en la gestión organizacional	149
4-2. Análisis de los factores que interactúan en las organizaciones y contribuyen a la profesionalización del servicio civil.....	155
4.2.1.- Impacto de la ejecución de estrategias de buenas prácticas administrativas en los procesos de profesionalización.	159
4.2.2. Los factores culturales en la organización.	164
4.2.3.- Análisis de la ejecución de políticas del sistema de gestión de recursos humanos como estrategia de la profesionalización.	170
4.2.4.- Análisis de los procesos administrativos en la pasada ley 14/91 sobre la Carrera Administrativa y la actual ley 41/08 de la Profesionalización de los Servidores Públicos.....	195

4.2.5.- Las características de los programas y proyectos de organismos internacionales para la implementación del servicio civil.	202
4.3. La profesionalización en la administración recaudadora, caso Dirección General de Impuestos Internos (DGII).	206
4.3.1. Los procesos de reformas y las normativas que rige la DGII.	206
4.3.2. Análisis de las políticas del sistema de gestión de recursos humanos en la DGII.	207
4.3.3.- Logros alcanzados en los procesos de profesionalización de la DGII.....	211
CAPITULO V	215
Avances y perspectivas de la profesionalización.....	216
5.1.-Obstáculos y debilidades en la profesionalización de los servidores públicos	216
5.2.- Fortalezas y avances en la implementación de la profesionalización del servicio civil en la actualidad.	219
5.3- Resultados de los hallazgos empíricos obtenidos.....	232
5.4- La perspectiva de la profesionalización de los servidores públicos en la República Dominicana.	256
CAPÍTULO VI.....	259
Conclusiones y recomendaciones	260
BIBLIOGRAFÍA	275
ANEXO 1.....	303
Preguntas para la Entrevista Semi-estructurada	303
ANEXO 2.....	309
Cuestionarios.....	309
ANEXO 3.....	325
Correlación de las variables	325

ANEXO 4.....	329
Actores importantes en el establecimiento del servicio civil.....	329
ANEXO 5.....	331
Responsables de las áreas de las políticas de gestión de recursos humanos.....	331
ANEXO 6.....	337
Listado de Organizaciones.....	338
6.1.- Organizaciones, fecha de creación y leyes que las sustentan.....	338
6.2.- Organizaciones y número de servidores.....	338
ANEXO 7.....	343
Listados.....	343
7.1.- Leyes y decretos elaborados para la ejecución de la profesionalización de los servidores públicos.....	343
7.2.- Resoluciones y reglamentos ministeriales	344
7.3 Ley No. 41-08 de Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública. (Hoy ministerio de Administración Pública, MAP) ..	346
ANEXO 8.....	413
Resumen de los antecedentes históricos del servicio civil en la República Dominicana	413

Índice de Cuadros y Gráficos

Cuadros:

No. III-1 Acontecimientos relevantes para el establecimiento del servicio civil en la República Dominicana.

No. IV-1. Presupuestos de los últimos cinco años, Inversión en pago a Facilitadores y Cantidad de Servidores Públicos Capacitados

No. V-1. Índice de Profesionalización y de Buenas Prácticas Administrativas

No. V-2. Cultura Organizacional

No.V-3. Políticas de Gestión de Recursos Humanos.

No.V-4. Sometimiento a la Ley 41/08

No.V-5. Intervalos de Tiempo Laborando

No. V-6. Profesionalización y Organización Eficiente y Eficaz

No. V-7. Procesos Administrativos

Gráficos:

- No. IV-1.** Modelo de estructura de gestión de recursos humanos de la Carta Iberoamericana de Función Pública.
- No. IV-2.** Modelos propuestos por el Ministerio de Administración Pública (MAP).
- No.V-1.** Avances y retrocesos según el Índice de Desarrollo Burocrático.
- No. V-2** Datos comparativos de los resultados de los índices de calidad del sistema de servicio civil por país, Barómetro 2.
- No.V-3** Porcentaje del personal de recursos humanos, según importancia del Modelo Marco Común.
- No.V-4** Porcentaje del personal de recursos humanos, según importancia de Carta Compromiso.
- No.V-5** Porcentaje del personal de recursos humanos, según importancia de Premio Nacional a la Calidad.
- No.V-6.** Porcentaje del personal de recursos humanos, según importancia del Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP).
- No. V-7.** Porcentaje del personal de recursos humanos, según importancia del Sistema de Monitoreo de la Administración pública (SISMAP).
- No. V-8.** Porcentaje de servidores de la administración pública, según evaluación de criterios de profesionalización del servicio civil.

Lista de acrónimos y abreviaturas

- AECID. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- AEAT. Agencia Estatal de Administración Tributaria de España
- AID. Agencia para el Desarrollo Internacional
- ALEPH, SA. Agencia Latinoamericana de Expertos en Planificación Humana
- ASP. Asociación de Servidores Públicos
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo
- BM Banco Mundial
- CAF. Common Assessment Framework. Siglas en inglés del Modelo Marco Común de Evaluación.
- CAPGEFI. Centro de Capacitación en Políticas y Gestión Fiscal.
- CEPAL. Comisión Económica Para América Latina
- CIAT. Centro Interamericano de Administración Tributaria.
- CIDOB. Centro de Investigación de Relaciones Internacionales de Desarrollo
- CIFP. Carta Iberoamericana de la Función Pública
- CLAD. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
- CONARE. Consejo Nacional para la Reforma del Estado.
- COPRyME. Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado
- DGII. Dirección General de Impuestos Internos.
- EIAPP. Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas
- ENADE. Estrategia Nacional de Desarrollo
- ESADE. Instituto de Dirección y Gestión Pública
- FIIAPP. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.
- FUNDIGEIQ. Fundación Iberoamericana para la Gestión de Calidad.
- GIGAPP. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas
- GRH. Gestión de Recursos Humanos
- ICAP. Revista Centroamericana de Administración Pública.
- INAP. Instituto Nacional de Administración Pública
- IPAC. Iniciativa Participativa de Anticorrupción (República Dominicana).
- ITLA. Instituto Tecnológico de Las Américas.
- JCE. Junta Central Electoral

- MAP. Ministerio de Administración Pública de la República Dominicana.
- NGP. Nueva Gestión Pública.
- OCDE. Organización por la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- OEA. Organización de Estados Americanos
- OIT. Organización Internacional de Trabajo
- ONAP. Oficina Nacional de Administración de Personal.
- ONAPI. Oficina Nacional de la propiedad Intelectual.
- ONE. Oficina Nacional de Estadística
- ONU. Organización de las Naciones Unidas.
- OTRA. Oficina Técnica de Reforma Administrativa
- PARAP. Programa de Desarrollo a la Reforma de la Administración Pública.
- PARME. Programa de Reforma y Modernización del Estado.
- PIB. Producto Interno Bruto
- PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- PROMESE/CAL. Programa de Medicamentos Esenciales/Central de Apoyo Logístico.
- PROREFORMA. Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo
- RRHH. Recursos Humanos.
- REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
- REDIAP. Red Latinoamericana de Documentación e Información en Administración Pública.
- RICOREP. Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública del CLAD.
- SASP. Sistema de Administración de los Servicios Públicos.
- SEEPyD. Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo.
- SICA. Sistema de Integración Centroamericano.
- SIARE. Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado.
- SISMAP. Sistema de Monitoreo de la Administración Pública.
- SISTAP. Sistema de Seguridad y Salud
- TO. Teoría Organizacional

“[...]Solo las instituciones son más sabias; las instituciones acumulan la experiencia colectiva; precisamente a partir de esta experiencia y de esta sabiduría los hombres que se someten a las mismas leyes constatarán, paso a paso, que se modifica no su naturaleza, sino su comportamiento...Como ya he dicho en otras ocasiones, las instituciones son más importantes que los hombres” . Jean Monnet

Professionalization of Public Servants in the Central Administration of the Dominican Republic, Progress and Prospects Summary

Abstract

Summary: The changes that are being generated in the world, as a result of the process of globalization, warrants the governments to adapt their structures to the demands of these requirements and paradigms that are created from these. The countries of Latin America have been responding to these changes in order to be a competent and equitable region, where the organization's work is governed by strong ties of legal and theoretical classes and allow the transformations that occur have stability and permanence in time. The Dominican Republic has not been immune to this process. It is inserted and has responded to these changes and changes through the different branches of government. In this case, reforms and modernization in the order of the Civil Service, have been detonating so that the area of civil service system can help with this as the main actor and actions causing agent. These are what determine the changes.

With the changes in the civil service, they can lead and make those changes that are so demanded by citizens. The professionalization of public servants in the central government of the Dominican Republic, with its progress and perspective, is a necessary resource as a strategic tool for reform. This issue, the subject of this research analyzes the variables: strategies of good management practices, organizational culture, political system of the human resources management, administrative processes and efficient and effective organization.

The analysis of the subject leads to the general objective of which one (s) has (have) been (s) reason (s) that have prevented the establishment of a process of professionalization of public servant in the Dominican Republic; are given answers to this question with several questions that are formulated specifically they are:

- 1- Are there important elements of civil service for prior periods that have contributed to overcome and to make more competent professionalization of public servants in this?
- 2- Have the strategies of good administrative practice resources used in public administrations that have succeeded in implementing the professionalisation of public servants?
- 3- Were the elements of organizational culture significant factors working in organizations having an impact on the professionalization of public servants?
- 4- To what extent the implementation of policies of the management system of human resources in the DGII tax collecting organization has contributed to the professionalisation of public servants and make the organization more efficient and effective impacting in the public policies running?
- 5- Have the emanating administrative processes of the regulations "public function" contributed to the professionalisation?
- 6- What have been the achievements of the programs of international organizations for strengthening a system of professionalization of the civil service in order to consolidate and achieve sound public institutions?
- 7- What have been the results in the implementation of the professionalization of the civil service in recent years?
- 8- what perspective the professionalization have of public servants in the country?

The achievement of the objectives was made possible by the structuring of a methodology that managed to answer the questions according to these were made. The research is explanatory because with the object of the study we achieved to find the factors that may establish a system of professional training of public servants, seeks to discover links between variables, if this has many descriptive-empirical elements addressing the issue from the relationship with different approaches to analyze; a descriptive approach of some variables with their indicators in order to describe the context that necessarily touches legal and constitutional aspects. It could follow a

deductive approach, using assumptions to be explained and make deductions. A mixed qualitative and quantitative, desing used in parallel.

The strategy used for the measurement of the variables is synchronic, it enables the measurement of the variables at the time being consulted, (Bartolini, 1993: 142). That is, variables measured and analyzed in a moment in time. These data were collected in the month of May 2016.

The analysis of the data was made possible by an encoding process at first, with the use of nominal and ordinal scale; then conducted a statistical analysis of the T test to obtain the following estimates: frequency, percentage and tables comparing results.

In a second stage, the measurement of the variables used in the scenarios was based on a correlation analysis of the indicators for these variables (see Annex No. 3). The correlation between variables shows that indicators are measuring the same concept, enabling the creation of new variables.

The results that were achieved regarding the hypothesis H1, the implementation of strategies of good practices organizacionales, contribute to the development of the professionalization of the public servants. The average in the degree or rate of professionalisation of participants that felt that good administrative practice is high ($M = 23.35$) was higher than those who felt that good administrative practice is low ($M = 21.26$) and this difference is significant with a significance level of 5% ($t = -3.21$, $p = 0.01$, two-tailed). Based on these results, the hypothesis that there are no differences between the groups regarding the professionalization of public servants is rejected. Therefore, it is accepted that there are differences between the groups and therefore good administrative practices contribute to the development of the professionalization of public servants. This proves the hypothesis.

Hypothesis H2. The organizational culture that interacts in organizational management is a factor tha influences theimplementation of the professionalization of public servants.

With the results: The average in the degree or rate of professionalisation of the

participants who felt that the organizational culture is high ($M = 23.35$) was higher than those who felt that the organizational culture is low ($M = 21.60$) and this difference is significant with a significance level of 5% ($t = -2.83$, $p = 0.01$, two-tailed). Based on these results the hypothesis that there are no differences between the groups regarding the professionalization of public servants is rejected. Therefore, it is accepted that there are differences between the groups and, therefore, organizational culture contributes to the development of the professionalization of public servants

Hypothesis H3. The execution of policies of the management system of human resources in the DGII tax collecting organization has contributed to the implementation of the professionalization of public servants and has managed to make more efficient and effective organization. The results were: The average in the degree or rate of professionalisation of participants who felt that the management of human resources is high ($M = 21.67$) was higher than those who felt that the management of human resources is low ($M = 21.60$) but this difference was not significant with a significance level of 5% ($t = -0.59$, $p = 0.58$, two-tailed). Based on these results, we conclude that there are no evidences to affirm the hypothesis that the policies of the management system of human resources in the tax collecting organization (Dirección General de Impuestos Internos) have contributed to the implementation of the professionalization of servers public. the hypothesis is rejected.

With regard to the efficiency and effectiveness of the organization: Similarly, the average in the degree or rate of efficient and effective organization of participants who felt that the management of human resources is high ($M = 14.50$) of those who felt that the management HR is low ($M = 14.00$) was not significant with a significance level of 5% ($t = 0.48$, $p = 0.67$, two-tailed). Based on these results, we conclude that there is no evidence to affirm the hypothesis that political system human resources management in the tax collecting organization (Dirección General de Impuestos Internos) have contributed to an efficient and effective organization.

Hypothesis H4 The implementation of administrative processes, issued by the current rules in centralized institutions, has contributed to the implementation of the professionalization of public servants. The results achieved were: average in the degree or rate of professionalisation of participants who felt that the administrative process is

high ($M = 23.15$) was higher than those who felt that the administrative process is low ($M = 22.15$), but this difference was not significant with a significance level it is 5% ($t = -1.91$, $p = 0.06$, two-tailed). Based on these results, we have no evidence to confirm the hypothesis that the execution of administrative processes issued by the current rules in centralized institutions to public servants has contributed to the implementation of the professionalization of these.

As have been observed four hypothesis were formulated of which two were confirmed and two were rejected.

All these results have there been very significant to the discussion, the explanation of the hypothesis made, the answers to the research questions and based on this, we conclude:

1.- There are highlights of previous periods that now are considered in the establishment of the professionalization of public servants.

2.- The implementation of strategies of good administrative practice seeks to increase levels of efficiency and effectiveness in organizations; therefore, the results have confirmed that these strategies constitute an instrument available to public policies that contribute to the development of the professionalization of public servants.

3.- The implementation of policies of the management system of human resources in the DGII has contributed to the efficiency and effectiveness of the organization. This is rejected, so this case should be studied with the managers of the organization.

4.- The results regarding the implementation of administrative processes reject the hypothesis, so one might ask Have the strategies used in the implementation of procedures to enforce the rules of "Public Service" been effective? Have these procedures been designed correctly? Are public organizations of the central government prepared for a unified manner should face the same regulations? Is a process of adaptation and unification necessary in the organization? Thus it concludes

La Profesionalización de los Servidores Públicos en la Administración Central de la República Dominicana Avances y Perspectivas

Resumen

Los cambios que se están generando en el mundo, como consecuencia del proceso de la globalización, ameritan que los gobiernos adecúen sus estructuras de poder a las demandas de estas exigencias y a los paradigmas que se crean a partir de estos. Los países de América Latina han venido respondiendo a esas transformaciones con el propósito de ser una región competente y equitativa, donde el quehacer institucional esté regido por fuertes vínculos de los estamentos legales y teóricos y permitan que las transformaciones que ocurran tengan estabilidad y permanencia en el tiempo. La República Dominicana no ha estado ajena a este proceso. Se ha insertado y ha respondido a estas transformaciones y cambios a través de los diferentes poderes del Estado. En este caso, las reformas y modernización en el orden de la Administración Pública, han sido detonantes para que el área del sistema de servicio civil pueda contribuir con ésta como actor principal y agente causante con su accionar. Estos son los que determinan los cambios.

Con las transformaciones del servicio civil, se pueden provocar y lograr esos cambios que son tan demandados por los ciudadanos. La profesionalización de los servidores públicos en la Administración Central de la República Dominicana, con sus avances y la perspectiva, tiene un recurso necesario como herramienta estratégica al servicio de las reformas. Este tema, objeto de estudio de la presente investigación, analiza las variables: estrategias de buenas prácticas administrativas, la cultura organizacional, políticas del sistema de gestión de recursos humanos, procesos administrativos y organización eficiente y eficaz.

El análisis del tema conduce al objetivo general de cuál(es) ha(n) sido la(s) razón(es) que han impedido el establecimiento del proceso de profesionalización de los

servidores públicos en la República Dominicana; se le dan respuestas a este cuestionamiento con varias preguntas que de manera específica se formulan y son:

- 1- ¿Existen elementos destacados del servicio civil de los períodos anteriores que hayan contribuido a superar y a hacer más competente la profesionalización del servidor público en el presente?
- 2- ¿Han sido las estrategias de buenas prácticas administrativas recursos utilizados en las administraciones públicas que han tenido éxito en la implementación de los procesos de profesionalización de los servidores públicos?
- 3- ¿Han sido los elementos de la cultura organizacional factores significativos que operan en las organizaciones teniendo su impacto en la profesionalización de los servidores públicos?
- 4- ¿En qué medida la ejecución de políticas del sistema de gestión de recursos humanos en la organización recaudadora de impuestos DGII ha contribuido a la profesionalización de los servidores públicos y hacer más eficiente y eficaz la organización impactando en las políticas públicas que ejecuta?
- 5-¿Han contribuido al desarrollo de la profesionalización de los servidores públicos los procesos administrativos emanados de la normativa vigente “función pública”?
- 6- ¿Cuáles han sido los alcances de los programas de los organismos internacionales para el fortalecimiento de un sistema de profesionalización del servicio civil con el objetivo de consolidar y lograr instituciones públicas sólidas?
- 7- ¿Cuáles han sido los resultados en la implementación de la profesionalización del servicio civil en los últimos años?
- 8- ¿Qué perspectivas tiene la profesionalización de los servidores públicos en el país?

El logro de los objetivos fue posible por la estructuración de una metodología que lograra contestar las preguntas que de acuerdo a estos fueron formuladas. El tipo de investigación es de alcance explicativa porque con el objeto de estudio se logró buscar los factores causantes que puedan establecer un sistema de profesionalización de los servidores públicos, busca descubrir vínculos entre las variables, si este posee muchos elementos descriptivos-empíricos abordando el tema a partir de la relación con

diferentes enfoques para analizarlo; un enfoque descriptivo de algunas variables con sus indicadores con el objetivo de describir el contexto que necesariamente toca aspectos jurídico-constitucionales. Se pudo seguir un enfoque deductivo, haciendo uso de hipótesis para ser explicadas y realizar las deducciones. Un diseño de tipo mixto, cualitativo y cuantitativo, usados en paralelo.

La estrategia utilizada para la medición de las variables es sincrónica, La misma posibilita la medición de las variables estudiadas en el momento de ser consultadas, (Bartolini, 1993:142). Es decir, variables medidas y analizadas en un momento en el tiempo. Estos datos se recogieron en el mes de mayo 2016.

El análisis de los datos obtenidos fue posible por un proceso de codificación en un primer momento, con la utilización de la escala ordinal y nominal; luego, se llevó a cabo un análisis estadístico de la prueba T para obtener las estimaciones siguientes: frecuencia, porcentaje y cuadros de comparación de resultados.

En un segundo momento, la medición de las variables utilizadas en las hipótesis se fundamentó en un análisis de correlación de los indicadores correspondientes a dichas variables (Véase anexo No.3). La correlación entre variables nos muestra que los indicadores están midiendo el mismo concepto, permitiendo la creación de nuevas variables.

Los resultados que se alcanzaron con respecto a la hipótesis **H1**, la implementación de estrategias de buenas prácticas organizacionales, contribuyen al desarrollo de la profesionalización de los servidores públicos. La media en el grado o índice de profesionalización de los participantes que opinaron que las buenas prácticas administrativas es alta ($M=23.35$) fue mayor que aquellos que opinaron que las buenas prácticas administrativas es baja ($M=21.26$) y esta diferencia es significativa con un nivel de significancia de 5% ($t=-3.21$, $p=0.01$, dos colas). Basados en estos resultados, se rechaza la hipótesis que no existen diferencias entre los grupos en cuanto a la profesionalización de los servidores públicos. Por consiguiente, se acepta que entre los grupos existen diferencias y, por tanto, las buenas prácticas administrativas contribuyen al desarrollo de la profesionalización de los servidores públicos. Esto comprueba la hipótesis planteada.

Hipótesis **H₂**. La cultura organizacional que interactúa en la gestión organizacional es un factor que influye en la implementación de la profesionalización de los servidores públicos. Con los resultados: La media en el grado o índice de profesionalización de los participantes que opinaron que la cultura organizacional es alta ($M=23.35$) fue mayor de aquellos que opinaron que la cultura organizacional es baja ($M=21.60$) y esta diferencia es significativa con un nivel de significancia de 5% ($t=-2.83$, $p=0.01$, dos colas). Basados en estos resultados se rechaza la hipótesis que no existen diferencias entre los grupos en cuanto a la profesionalización de los servidores públicos. Por consiguiente, se acepta que entre los grupos existen diferencias y, por tanto, la cultura organizacional contribuye al desarrollo de la profesionalización de los servidores públicos.

Hipótesis **H₃** La ejecución de políticas del sistema de gestión de recursos humanos en la organización recaudadora de impuestos (DGII) ha contribuido en la implementación de la profesionalización de los servidores públicos y ha logrado hacer más eficiente y eficaz la organización. Los resultados fueron: La media en el grado o índice de profesionalización de los participantes que opinaron que la gestión de recursos humanos es alta ($M=21.67$) fue mayor de los que opinaron que la gestión de recursos humanos es baja ($M=21.60$), pero esta diferencia no fue significativa con un nivel de significancia de 5% ($t=-0.59$, $p=0.58$, dos colas). Basados en estos resultados, se concluye que no se tienen evidencias para afirmar la hipótesis que las políticas del sistema de gestión de recursos humanos en la organización recaudadora de impuestos (Dirección General de Impuestos Internos) han contribuido en la implementación de la profesionalización de los servidores públicos. Se rechaza la hipótesis.

Con respecto a la eficiencia y eficacia de la organización: Igualmente, la media en el grado o índice de organización eficiente y eficaz de los participantes que opinaron que la gestión de recursos humanos es alta ($M=14.50$) de los que opinaron que la gestión de recursos humanos es baja ($M=14.00$), no fue significativa con un nivel de significancia de 5% ($t=0.48$, $p=0.67$, dos colas). Basados en estos resultados, se concluye que no se tiene evidencia para afirmar la hipótesis que las políticas del sistema de gestión de recursos humanos en la organización recaudadora de impuestos (Dirección General de Impuestos Internos) han contribuido a una organización eficiente y eficaz.

Hipótesis **H4** La ejecución de los procesos administrativos, emanados por las normas vigentes en las instituciones centralizadas, ha contribuido a la implementación de la profesionalización de los servidores públicos. Los resultados obtenidos fueron: la media en el grado o índice de profesionalización de los participantes que opinaron que el proceso administrativo es alto ($M=23.15$) fue mayor de aquellos que opinaron que el proceso administrativo es bajo ($M=22.15$), pero esta diferencia no fue significativa con un nivel de significancia es 5% ($t=-1.91$, $p=0.06$, dos colas). Basados en estos resultados, no tenemos evidencia para afirmar la hipótesis de que la ejecución de los procesos administrativos emanados por las normas vigentes en las instituciones centralizadas hacia los servidores públicos ha contribuido a la implementación de la profesionalización de éstos.

Como se ha podido observar se formularon cuatro hipótesis de las cuales dos fueron confirmadas y dos fueron rechazadas.

Todos estos resultados han sido muy significativos al análisis del tema, a la explicación de las hipótesis formuladas, a las respuestas de las preguntas de investigación y en base a esto, se concluye:

- 1.- Sí existen elementos destacados de períodos anteriores que hoy se han considerado en el establecimiento de la profesionalización de los servidores públicos.
- 2.- Con la implementación de estrategias de buenas prácticas administrativas se busca aumentar los niveles de eficiencia y eficacia en las organizaciones; por tanto, los resultados encontrados han confirmado que estas estrategias se constituyen en un instrumento al alcance de las políticas públicas que contribuyen al desarrollo de la profesionalización de los servidores públicos.
- 3.-La implementación de políticas del sistema de gestión de recursos humanos en la DGII ha contribuido con la eficiencia y eficacia de la organización. Esta es rechazada, por lo que este caso debe ser estudiado con los gestores de la organización.
- 4.-. Los resultados en relación a la aplicación de los procesos administrativos rechazan la hipótesis, por esto se podría preguntar ¿Han sido eficaces las estrategias utilizadas en la aplicación de los procedimientos para hacer cumplir la normativa de “Función

Pública”? : ¿Han sido diseñados de manera correcta estos procedimientos? ¿Están las organizaciones públicas de la administración central preparadas para que de manera unificada asuman las mismas normativas? ¿Es necesario un proceso de adaptación y unificación en las organizaciones? De esta manera se concluye.

INTRODUCCIÓN

La República Dominicana cuenta con una población de 9.990.000 habitantes, y una densidad poblacional de 205 habitantes por Km², de los cuales la población activa laboral es de 4.7 millones. Es un país que lleva un proceso de desarrollo y crecimiento muy significativo. En las dos últimas décadas se ha establecido como una de las economías de más rápido crecimiento en las Américas. Es una de las 15 principales economías en el índice de facilidad de hacer negocios en América Latina, (Doing Business del Grupo del Banco Mundial de 2016). Este crecimiento ha sido impulsado principalmente en las áreas de la construcción la manufactura y el turismo.

El crecimiento económico no ha sido inclusivo, los niveles de pobreza moderados 34% en 2009 superaron los de 1997, 26,7%. Además, la creación de empleo en el mismo período estuvo en gran medida (tres de cuatro puestos de trabajo en 1999–2009) limitada al sector informal y orientada a actividades de menor productividad (BID, 2012).

En el 2010 el desempleo promedio fue de 15,7% (Organización Internacional del Trabajo), 2013 la informalidad alcanzó el 56,5%, representando un aumento frente a 52,9% en 2000, del desempleo).

Los servicios públicos básicos siguen siendo desiguales y es generalmente de baja calidad, sobre todo para las personas que viven en la pobreza (Banco Mundial 2016). Lo que se agudiza más su situación de pobreza. Esta condición constituye uno de los grandes males que caracteriza la sociedad dominicana, generándose este problema a casi todos los niveles donde se ofertan servicios públicos a la población. Por lo que se hace necesario generar un análisis en la búsqueda de crear estrategias para la solución de las dificultades que son las causantes de las ofertas de servicios públicos de baja calidad, aun cuando se implementan políticas públicas para revertir el problema.

En el estado dominicano, la administración pública está ocupada hasta el año de 2013 por 609,525 servidores públicos, de los cuales 373,862 pertenecen al gobierno central y los otros, a las estructuras legislativas, judiciales y municipales. Es éste, un contexto laboral propicio para analizar la profesionalización del servicio civil en la administración pública central en la República Dominicana, porque a pesar que el número de empleados públicos no es de los más numerosos en relación a la población

activa laboral, pero se puede considerar significativo para el contexto de análisis que se va a realizar.

La función del Estado es proteger a las personas y sus derechos, siendo esto posible con el establecimiento de un sistema de derecho que cree las regulaciones necesarias para hacer cumplir la institucionalización, asegurando el conocimiento que de este deben tener los ciudadanos para poder acatar dichas disposiciones. Por eso, es necesaria la ejecución de políticas públicas que procuren impactar de manera positiva a los ciudadanos. Otro derecho que se debe ejercer en sistema democrático es, dentro de tantos, el trabajo digno, seguro, facilitando los medios y normas laborales para que el servidor público ejerza sus funciones en un ambiente laboral adecuado, que le proporcione un desarrollo y ejercicio laboral con las competencias necesarias para la satisfacción de los servicios públicos.

Con el proceso de reforma y modernización en la administración pública que el gobierno central ha implementado en diferentes estructuras, ha logrado eficientizar algunas áreas de ésta, dentro de esta las diferentes reformas introducida a las políticas que impactan el servicio civil la que ha ido evolucionando pasando por diferentes procesos desde la consecución de la regulación de la normativa que le da un carácter institucional hasta la fundamentación constitucional.

Los servidores públicos son un componente importante en la implementación de todas las políticas públicas porque, en el desempeño de sus funciones, contribuyen a la realización de los objetivos y esta a su vez a satisfacer las demandas prioritarias y necesarias de los ciudadanos para el bienestar público.

Para lograrlo es necesario una administración pública madura, rediseñada y que contemple la profesionalización de los servidores del Estado como una política importante en el área de la administración pública; esto es posible con la implementación de políticas de gestión de recursos humanos en un sistema interdisciplinario donde se puedan integrar acciones a través del cual se haga valer el servicio civil y la carrera administrativa, para profesionalizar los servidores públicos.

Es esta la razón del trabajo investigativo: la profesionalización de los servidores públicos, por la gran influencia e importancia en la implementación de las políticas públicas para repercutir en los servicios públicos y el bienestar de los ciudadanos.

La implementación de la profesionalización de los servidores públicos y los procesos administrativos para la profesionalización de éstos exige tener que reflexionar sobre varios aspectos: el servicio civil, la profesionalización de los servidores públicos, administración pública central, eficiencia y eficacia en la gestión organizacional, estrategias de buenas prácticas administrativas, cultura social organizacional, así como el análisis de las políticas del sistema de gestión de recursos humanos. Se revisará la ley 41/08 y los procesos administrativos emanados de dicha ley, programas y proyectos de organismos internacionales, una descripción del proceso de profesionalización de los servidores públicos en la Dirección General de Impuestos Internos (DGII). Para poder completar estos análisis, estos temas son definidos desde las teorías del neo institucionalismo, la ciencia de la administración y la nueva gestión pública como los enfoques utilizados.

La investigación está estructurada con seis capítulos, los cuales siguen el siguiente esquema: En primer capítulo, el planteamiento de la investigación y el marco metodológico que va a guiar este proceso.

El segundo capítulo, es el que contempla una revisión de los enfoques teóricos que sirven de apoyo para guiar las selecciones de las informaciones y literaturas en el análisis y estas son: el neo institucionalismo, la administración científica, y la nueva gestión pública. Para ello se seleccionaron las aportaciones de los autores de esos enfoques que más se aproximen a los análisis que queremos llegar, con la finalidad de poder dar respuesta a las preguntas de la investigación.

El tercer capítulo, la descripción de manera muy general del servicio civil en los pasados períodos y en los inicios del presente. Este es una aproximación de los antecedentes que se destacan en los mandatos constitucionales para gestionar el personal de la administración central. Se recogen informaciones del proceso implementado del sistema de servicio civil en períodos pasados y actuales. Las normativas que se elaboraron y si éstas se están implementando en la actualidad. Este

capítulo busca dar respuesta a la pregunta ¿Existen elementos importantes en las características del servicio civil de los períodos pasados que han contribuido a superar y a hacer más competente la profesionalización del servidor público en el presente?

Destacar elementos importantes sobre el servicio civil tanto en períodos pasados como el presente, servirá para poder contar con informaciones suficientes de cómo ha ido evolucionando el sistema de servicio civil hasta llegar a constituir lo que se tiene en la actualidad. Aquí se destacan los diferentes períodos de gobierno que incidieron en la estructuración del mismo.

El cuarto capítulo, se constituye en el eje central de los temas centrales del estudio se presentan los elementos que constituyen los diferentes indicadores que forman parte de las variables que se miden y analizan. Este es la columna central del marco conceptual de la investigación.

Está estructurado en tres apartados: el primero de estos que corresponde la administración pública central con el propósito de poder definir modelos de administración pública; los procesos llevados a cabo en las reformas y modernización de ésta; realizar descripción de la organización y características de administración pública; la eficiencia y eficacia en la gestión organizacional.

Un segundo apartado que va a contribuir a dar las explicaciones de las razones sobre los diferentes factores que interactúan en las organizaciones que han sido elementos significativos en la interacción y desarrollo del proceso de profesionalización de los servidores públicos, como también, las estrategias de buenas prácticas administrativas, los elementos de la cultura organizacional, poder revisar los procedimientos normativos de la ley que tiene mandato sobre la profesionalización del servicio civil, así como las políticas de gestión de recursos humanos como parte esencial de esos procedimientos administrativos, las características de los programas de organismos internacionales. El desarrollo de estos temas busca dar respuesta a las preguntas siguientes:

¿Han sido las estrategias de buenas prácticas administrativas recursos utilizados en las administraciones públicas que han tenido éxito en la implementación de los procesos de profesionalización de los servidores públicos?

¿Han sido los elementos de la cultura organizacional que operan en las organizaciones, factores significativos que han tenido su impacto en la profesionalización de los servidores? ¿Han contribuido a la profesionalización de los servidores públicos los procesos administrativos emanados de la normativa vigente de función pública?

¿Cuáles han sido los alcances de los programas de los organismos internacionales para el fortalecimiento de un sistema de profesionalización del servicio civil con el objetivo de consolidar y lograr instituciones públicas sólidas?

Con el tercer apartado, la profesionalización en la organización recaudadora; caso Dirección General de Impuestos Internos (DGII), se busca dar respuestas a las preguntas: ¿En qué medida la ejecución de políticas del sistema de gestión de recursos humanos en la administración recaudadora de impuestos DGII ha contribuido a la profesionalización de los servidores públicos y hacer más eficiente y eficaz la organización y al impacto en las políticas públicas que ejecuta?

En este apartado de este capítulo se desarrolla para el caso específico de la DGII, como organización modelo por implementar procedimientos novedosos de políticas de recursos humanos para profesionalizar sus servidores y la cual es considerada como una administración de eficiencia y eficacia administrativa.

El quinto capítulo sobre los avances y perspectivas de la profesionalización en el servidor público dominicano. Contribuye a revisar los obstáculos y debilidades en la implementación de la profesionalización, así como las fortalezas y los avances obtenidos y que se exhiben sobre la misma y poder relacionarlo con los hallazgos empíricos encontrados a partir de las técnicas metodológicas implementadas. Con estos resultados poder visualizar los avances y las perspectivas que se puede tener, y buscar las respuestas a las preguntas ¿Cuáles han sido los resultados en la implementación de la profesionalización del servicio civil en los últimos años? ¿Qué perspectivas tiene la profesionalización de los servidores públicos en la Republica Dominicana?

En el capítulo sexto se realizan las conclusiones que buscan darle respuestas a las preguntas anteriormente formuladas a la luz de las teorías planteadas y comparada con los datos empíricos encontrados.

JUSTIFICACIÓN

En la República Dominicana, las instituciones ejecutoras de políticas públicas son más susceptibles al clientelismo político y a la corrupción que las instituciones recaudadoras y financieras. El ingreso a algunas de estas últimas está regido por un fuerte proceso de reclutamiento y selección (políticas de gestión de recursos humanos). Estas instituciones tienen criterios bien establecidos sobre el tipo de servidor que se requiere y necesita para ocupar un puesto específico y, por esto, ofrecen mejores sistemas de remuneración y compensaciones, entre otras ventajas. Mientras que en las instituciones ejecutoras de políticas, a pesar de que el ingreso está normalizado en la ley 41/08 y el mandato de ésta contemplan reclutamiento y selección, este proceso no es ejecutado de manera universal en la administración central. Hay una inexistencia del procedimiento y uniformidad en las organizaciones públicas, el cual debería ser, abierto, competitivo y en convocatoria pública. Como este no se cumple en todas, esta política es utilizada para generar empleos donde ingresan personas sin las competencias requeridas a desempeñar un cargo al que han sido asignados sin criterios, solo a la libre elección.

En el mundo actual, dominado por la globalización, donde la competencia por dominar los mercados nacional e internacional genera competencia, la profesionalización de los servidores públicos es un elemento importante para lograr alcanzar altos niveles de productividad y conseguir éxito gerencial. Con estos estándares se puede lograr políticas públicas con calidad para satisfacer las demandas y derechos de los ciudadanos.

La existencia de un servicio civil profesional, formal y real, es un indicador clave de la vigencia de una verdadera democracia porque, como señala Arellano (2008), “la función más importante de un servicio civil en una democracia es reducir la discrecionalidad de los políticos en el manejo de la administración pública”. De hecho, no puede existir plena democracia si la discrecionalidad de los gobiernos se convierte en norma.

En otro enunciado, Villoria (2008) nos recuerda que la fortaleza de un Servicio Civil radica en su credibilidad, y O'Donnell (2008) observa, coincidentemente, que una de las

Dimensiones del estado es su credibilidad como auténtico representante y factor del bien público, como foco de identidad colectiva. El servicio civil, como componente fundamental de ese estado, basa su credibilidad en su conocimiento, objetividad, transparencia y “responsibilidad” (Oszlak, 2005), en su capacidad de “hablar con la verdad al poder”. (Oslak 2009:23).

Esta investigación va a contribuir a fortalecer la implementación de la políticas públicas que se están ejecutando en este ámbito, a la ampliación de los argumentos sobre el debate técnico y político, al análisis sobre las decisiones administrativa que deben tomar ; va a evaluar el impacto que ha tenido la aplicación de los diferentes procesos de profesionalización a los servidores públicos, así como también la ejecución de diferentes estrategias en la implementación del servicio civil en las instituciones del gobierno central, si ha contribuido a ser más eficiente la administración pública, fortaleciendo los resultados de sus políticas públicas como resolutor de problemas y aportando e impulsando el progreso nacional.

Julio Cesar Toro dice que hay una relación entre la racionalización de la función pública mediante su profesionalización y el desarrollo de las naciones. (2005:100). Esa relación de los servidores públicos profesionalizados en la administración pública Dominicana facilita que se pueden implementar las políticas públicas con mejores resultados, como una forma de alcanzar la eficiencia de la administración pública y la calidad que se necesita y la situación amerita. La administración pública está formada por diferentes organizaciones que responden a un proceso de institucionalización. Las personas interactúan con sus valores y creencias y en base a éstos van a ir construyendo en el tiempo escalas de valores y costumbres que le permitirá ir contribuyendo al desarrollo.

Con este estudio se pretende poder explicar si la ejecución de políticas de gestión de recursos humanos en las instituciones recaudadoras y financieras han tenido mejores resultados para sus servidores impactando en la eficiencia administrativa. También explicar si la ejecución de los procesos administrativos emanados de normativas establecidas ha sido exitosa.

Los resultados serán de mucha ayuda para las reflexiones académicas, fortaleciendo las ideas, teorías, los debates de expertos, el conocimiento del proceso de implementación del servicio civil en la administración pública para que se puedan contar con servidores que desempeñen sus labores con calidad, y se creen las estrategias adecuadas que permitan estructuras y funciones administrativas eficientes para desarrollar la misión de ésta con estándares de calidad lo suficientemente adecuados para impulsar la ejecución de políticas públicas que impacten a los ciudadanos(as).

Con esta investigación se pretende motivar a diferentes profesionales de esta y otras áreas temáticas, tal es el caso de la ciencia de la administración, de la conducta, sociología, entre otras, a que visualicen el desarrollo del tema y realicen futuros estudios enfocados a diferentes líneas de acción con el objetivo de dar respuestas y diferentes explicaciones a las variables implicadas en esta investigación.

Existen muchas razones que justifiquen la elección del problema de investigación, uno de estos está relacionada con las experiencias acumuladas de investigaciones realizadas anteriormente sobre él por ejemplo para la obtención de títulos de maestrías en la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD, República Dominicana), en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Madrid, España (2013) y una monografía para la obtención del título propio de maestría en el Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset. Estos trabajos investigativos no han tenido la rigurosidad científica en el abordaje del tema con respecto a planteamientos teóricos, así como los aspectos metodológicos para hacer posible una explicación teórica, pero han servido de análisis para la reflexión y conocimiento del tema y tomar la decisión para el abordaje de una investigación doctoral.

Estos aportes de otras investigaciones junto a las experiencias docentes del área del tema investigado, así como haber ejercido funciones profesionalmente, funciones de dirección administrativa en la misma, son razones suficientes para tener un alto grado de interés, motivación, madurez e informaciones en la elección y desarrollo del tema sobre la profesionalización de los servidores públicos.

En este sentido, es evidente que el tema de la profesionalización forma parte de las agendas de los gobiernos y las administraciones de la mayoría de los países del mundo.

En América latina, muy de actualidad, por haber tenido muchos años de estos retrasos en muchos de países. En el caso de la Republica Dominicana, como ya posteriormente se va a exponer durante diferentes periodos, se han formado comisiones para debatir los temas de reformas y procesos de modernización en la cual la profesionalización de los servidores públicos fue y es parte fundamental de estas , las cuales tenían entre sus objetivos lograr un estado y una administración pública eficaz y eficiente con la implementación de diversas herramientas que utiliza la tecnología de la información y la comunicación en la ejecución de las funciones públicas, y para poderlo implementar es determinante que exista una relación directa con la profesionalización de los servidores públicos.

CAPÍTULO I

Planteamiento de la investigación y metodología

1.1.- Planteamiento del problema.

En la República Dominicana se han producido muchos procesos de cambios y reformas en la administración pública con el propósito de modernizarla y hacerla más eficiente para adecuarla a las transformaciones que se están produciendo en el mundo a consecuencia de la globalización. Estas reformas implementadas en diferentes áreas y estructuras, han sido un pilar importante para cimentar las bases e impulsar estrategias y establecer un sistema de profesionalización del servidor público en procura de que éste desarrolle acciones propias de la gestión.

Producto de estos procesos de cambios implementados por el gobierno central y con el financiamiento de los organismos internacionales y el apoyo de la sociedad civil en el año 2010 la constitución fue objeto de una reforma profunda. En esta área, se consagra la función pública como un régimen de derecho público que sus funciones son desempeñadas en base al mérito y la profesionalización en procura de lograr la efficientización en la administración pública.

Es en esta nueva Constitución de la República Dominicana (2010) que, son tratados diferentes artículos de varios de los indicadores que se analizan en esta investigación son tratados. Uno de estos, el 138, le confiere a la administración los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, publicidad y coordinación. En su primer acápite, valoriza el acceso a la función pública, concediéndolo al mérito como primera condición. Citando a Prats (2003) de que “la eficacia es garantía de buena administración”.

En la constitución dominicana, el artículo 142 dice: “La función pública es un régimen de derecho público basado en mérito y la profesionalización para una gestión eficiente y el cumplimiento de las funciones esenciales del Estado”. Dicho estatuto determinará la forma de ingreso, ascenso, evaluación del desempeño, permanencia y separación del servidor público de sus funciones. Esta le da facultad a la aplicación del

régimen estatutario a través de la ley, en este caso 41/08, que es la que rige las relaciones entre el estado y los empleados en un régimen estatutario.

Con la Carta Iberoamericana de la Función Pública, como un instrumento de referencia común para países Iberoamericanos en la elaboración de estrategias de reforma y modernización de la administración pública, se cuenta con un excelente documento para sustentar aspectos teóricos y metodológicos para el accionar con respecto a las políticas de gestión de recursos humanos. Uno de sus criterios dice: “La profesionalización de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos”. Esta se constituye en un criterio de referencia importante que orientará la fundamentación de esta investigación, así como los principios rectores que debe inspirar las políticas de gestión de empleos y los recursos humanos.

Otro documento de mucha importancia para el tema es la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública como un instrumento de análisis para que los estados Iberoamericanos la utilicen como modelo y puedan implementar estrategias pertinentes que conlleve a adecuar las organizaciones estatales acordes a la visión de los desafíos de la globalización de los nuevos tiempos, y poder “contar con instituciones públicas eficaces, con procedimientos transparentes que permitan un empoderamiento de la sociedad en la toma de decisiones para el bienestar y satisfacción de los ciudadanos .” (Revista de Servicio Civil No.25, 2009:93).

Consultada la Ley 498/06 sobre Estrategia Nacional de Desarrollo, como el marco de referencia a largo plazo 2010-2030, que articula todas las políticas del estado dominicano con el objetivo de alcanzar las metas de los Objetivos del Milenio que suscriben todos los países integrantes de la Naciones Unidas. El eje No.1 en que se articulan estas políticas: “Procurar un estado social democrático de derecho, con instituciones que actúan con ética, transparencia y eficacia al servicio de una sociedad responsable y participativa, que garantiza la seguridad, promueva la equidad, la gobernabilidad, la convivencia pacífica y el desarrollo nacional y local”, los objetivos de este eje: “Administración pública eficiente, transparente y orientada a los resultados”. Una de las líneas de acción de este eje y que es el componente importante de esta investigación “fortalecer el servicio civil y la carrera administrativa, respetando

la equidad de género, para dotar a la administración pública de personal idóneo y seleccionado por concurso que actúe con apego a la ética, transparencia y rendición de cuentas, mediante mecanismos de ingreso, estabilidad, promoción y remuneración por resultados, méritos, idoneidad profesional y ética”.

Los conceptos enunciados en esta línea de acción son indicadores importantes que estructuran el análisis en la revisión documental y en las mediciones de los indicadores para los datos cualitativos y cuantitativos que se realizan en todo el proceso de investigación.

El logro de estas acciones garantiza una administración pública moderna, eficiente y que exhibe resultados tangibles en provecho de una sociedad más desarrollada, esto lo sustenta la acción 1-1-1-7 se debe “promover la continua capacitación de los servidores públicos para dotarles de las competencias requeridas para una gestión que se oriente a la obtención de resultados en beneficio de la sociedad y el desarrollo nacional y local” es esto el establecimiento de un sistema de servicio civil y la ejecución de políticas de gestión de recursos humanos que puedan garantizar el cumplimiento de estas acciones.

La conceptualización de esta acción define algunos de los propósitos que se están investigando y sustenta el análisis para determinar la operacionalización de las variables e indicadores contemplados. Esta estrategia contempla que en ocho años todo el personal de vocación de carrera estará incorporado a la carrera administrativa. Durante el proceso de investigación de este tema se podrá ir observando a través de las respuestas de las preguntas contestadas si el análisis y el tratamiento de los datos consultados pueden ir arrojando informaciones sobre el cumplimiento o no de algunos aspectos de la estrategia nacional de desarrollo.

Otra línea de acción de este eje: 1.1.1.13 que se relaciona con el propósito del tema investigado: “Establecer un modelo de gestión de calidad certificable, que garantice procedimientos funcionales, efectivos y ágiles en la prestación de servicios públicos y que tome en cuenta su articulación en el territorio y las necesidades de los distintos grupos poblacionales”. Es este un fin en una administración eficiente y eficaz y que a su vez es posible si los ejecutores de las acciones de los planes organizaciones tienen las competencias necesarias para realizar sus funciones y la estabilidad en el cargo.

La estructura administrativa del gobierno central, permite que se puedan adoptar diferentes estrategias y modelos para diseñar los procedimientos y políticas en la gestión de los recursos humanos de estas instituciones, sean estos procedimientos emanados por normativas establecidas de la ley o por los procesos administrativos claramente identificados de buenas prácticas, apoyado por programas específicos de organismos internacionales.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha invertido recursos en el país a través de diferentes programas. Para estos fines ha planteado “Que hay una relación directa entre el desarrollo económico y la calidad del proceso de gobierno”. Igual que esto, considera el BID que “La eficiencia y la calidad de la gestión son las exigencias para lograr un aumento sostenible y equitativo”. Este organismo ha implementado diferentes programas con el fin de lograr hacer más eficiente la administración pública central. Del mismo esto se han podido recoger resultados muy específicos en materia de profesionalización de los servidores públicos y en otras reformas.

Es por esto que la nueva reforma del sistema al servicio civil y carrera administrativa es un instrumento jurídico que se crea como medio que facilita la implementación de acciones propias para el desarrollo de la administración pública en la capacidad gerencial y administrativa, que acciona un sistema de recursos humanos orientado a la ejecución de sus funciones con alto desempeño, logrando un liderazgo en la sociedad y que garantice altos estándares de calidad en los servicios públicos. Estas acciones son herramientas a medir y analizar.

Los procesos de reforma y modernización en el servicio civil han asumido modelos y estrategias para implementarse en las estructuras administrativas, tanto central y descentralizadas del gobierno, con el fin de lograr que en las estructuras administrativas del poder ejecutivo en el gobierno central se ejecuten diferentes acciones encaminadas a efficientizar la misma en procura de brindar un mayor servicio a la ciudadanía. Estos nuevos modelos han asumido los aspectos teóricos de lo que es y debe ser la nueva gestión en políticas de recursos humanos. Por lo tanto esta investigación pretende poder describir la situación funcional y estructural en que se desarrollan las estructuras de gestión de recursos humanos de las instituciones involucradas y analizar las políticas implementadas en el área.

La misma forma parte del área de la gestión de la administración pública, por lo que hay que analizar y valorar las acciones realizadas por el órgano rector de gestionar las políticas del sistema de gestión de los recursos humanos, o sea, el Ministerio de Administración Pública. Este viene desarrollando diferentes acciones , programas y proyectos con el objetivo de que se apliquen las normativas, fruto de la institucionalización y modernización del sistema de servicio civil: La profesionalización de los servidores públicos, con la ejecución de estos programas y proyectos se procura actualizar los procesos y procedimientos operativos emanados de las regulaciones normativas y de políticas administrativas, así como también con la ejecución de estrategias novedosas que hacen posible una mejor eficientización de los recursos disponibles y un desempeño eficaz de las diferentes administraciones para que se puedan alcanzar mejores resultados en la actualidad y dejar cimentado las bases de que en los próximo años se alcancen metas de más calidad.

Con esta investigación se va a poder hacer un análisis teórico-metodológico que profundice y explique la profesionalización de los servidores públicos.

Muchas organizaciones públicas de la República Dominicana han intentado aplicar las normativas que rige el servicio civil por mandato de la ley 41/08 con la finalidad de que las políticas públicas que se ejecutan logren satisfacer el bienestar colectivo, y con la puesta en marcha de los procesos y procedimientos han contribuido a que de los servidores públicos se profesionalicen y que esto pueda traducirse en beneficio de la ciudadanía cuando le brindan unos servicios públicos con los niveles de calidad y en el tiempo necesario .

La implementación de la profesionalización del servicio civil ha tenido sus limitaciones para su acogida en muchas organizaciones del gobierno central , sobre todo en aquellas que por la naturaleza de su función tienen una gama de beneficios de índole económico y social; en otros casos, ha sido un poco difícil por asuntos de orden político-clientelar y por las “pequeñas islas de poder” en la administración central que no le ha permitido que el marco regulatorio se cumpla en cuanto a sueldos y salarios, presentándose una diversidad en los sueldos de un mismo puesto en la misma o en diferentes organizaciones. A pesar de que en este momento existe la ley No. 105/13 de sueldos y salarios que viene a suplir esas deficiencias de la ley 41/08; el reglamento está en

proceso de elaboración, por lo cual aún no está siendo aplicada. Este fenómeno del clientelismo político en la República Dominicana hace que el servicio civil en los diversos aspectos no haya logrado profesionalizarse con todos sus componentes y que existan tantas divergencias y dispersiones.

La implementación de las leyes, pasada 14/91 y actual 41/08, no han impactado sustancialmente como se esperaba, principalmente a las instituciones de la estructura del gobierno central. Esta última ley, la 41/08 tiene mandato de aplicabilidad en todas las estructuras de las administraciones del estado dominicano. Muchos han sido los motivos para que algunas instituciones públicas justifiquen el no acogerse a los procedimientos administrativos de la ley e implementen otros procesos y procedimientos de la ciencia de la administración. Este hecho, junto a otras justificaciones argumentadas, son factores valorados en el análisis y condiciones de las variables a medir y los datos más importantes que se verificaron serán explicados.

Actualmente, diferentes organizaciones de la estructura del gobierno central aplican políticas, procesos y procedimientos administrativos para gestionar los recursos humanos que no responden a las estrategias previstas por la Ley 41/08, obteniendo resultados excelentes en los servicios públicos que ofertan a la ciudadanía y siendo calificada como modelo de institución, ejemplo, entre otras, es la Dirección General de Impuestos Internos. Esto es un aspecto que se analizará en la investigación por considerarlo de importancia.

Muchos de estos procesos envueltos en la profesionalización del servicio civil han procurado impactar las áreas que ejecutan las políticas de los recursos humanos de las instituciones del gobierno. Por eso, se han ejecutado diferentes proyectos de reforma en el servicio civil, apoyado y financiado por organismos internacionales, que han procurado adecuarlo a las necesidades y realidades de las estructuras administrativas del estado dominicano, Programa de apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo (Pro-Reforma), donde se crearon y ejecutaron diferentes proyectos en procura de poder impactar para lograr aumentar la eficacia, eficiencia y transparencia en la administración pública.

Hoy día todos los procesos de administración y reforma del Estado que se han implementado en el país, han producido importantes cambios organizacionales. Dentro de estos, los que se han producido en el área de las organizaciones recaudadoras; específicamente en la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) que es considerada modelo de gestión de administración pública, ya que esta institución, independientemente de que ha diseñado importantes proyectos de reforma, también responde a los cambios que se producen en la región. En el área de gestión de recursos humanos, sus servidores responden a un proceso de profesionalización con altos estándares de desempeño, mérito, con continuos programas de formación y capacitación que obedecen a la misión institucional.

Las instituciones recaudadoras y financieras no son ajenas a la tensión que se genera en la cultura política; pero los gestores que dirigen estas instituciones, tienen un modelo organizacional implementado que da prioridad al valor técnico institucional, especializando a sus servidores con políticas de gestión de recursos humanos, claramente identificadas que dan respuesta a los objetivos previstos en sus proyectos y programas de su misión institucional. Son, estas instituciones, modelos de buenas prácticas y estrategias en la gestión de los servidores públicos y de tener éxito institucional.

Esto se traduce en la estructuración de un buen equipo de servidores públicos capaces de asumir su liderazgo, crear estrategias para diseñar los procesos administrativos de gestión, especialmente los que van dirigidos a los servicios de calidad de los usuarios para la satisfacción del contribuyente que es su objeto principal. Esto es un buen ejemplo de reaccionar de manera diferente asumiendo un compromiso y toma de conciencia sobre la actitud institucional, creándose una cultura organizacional comprometida con el cambio.

Analizar si estos procedimientos normativos emanados de la ley 41/08 contribuirán a que el servidor público sea más eficaz y eficiente y el contar con políticas, métodos, medios y procedimientos adecuados en la gestión de recursos humanos, garantiza la selección, estabilidad, retención, capacitación y promoción, etc., en su desempeño laboral, para administraciones sólidas y eficaces.

Es importante poder explicar si las instituciones públicas del gobierno central que se acogen a un mismo procedimiento normativo y administrativo de gestión de personas adaptándolo a la realidad y a la situación de la cultura institucional, lograría eliminar las discrepancias administrativas, las inequidades y la corrupción pública y los servidores públicos actuarían apegados a los principios y misión institucional.

Los cambios que se están produciendo en el mundo requieren de desafíos en políticas administrativas dirigidas a las personas con el objetivo de adecuarlos para dar respuesta a la demanda del entorno, así como responder al proceso de globalización que va transformando las sociedades, con ellas a las organizaciones para a su vez, a las personas. Estas son premisas que este estudio valora como un componente para el análisis del objeto de estudio.

Para los intereses de esta investigación, en la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública, el principio de eficiencia es optimizar los recursos alcanzados por la administración pública con relación a los recursos disponibles e invertidos con acciones precisas en la planificación de la gestión de recursos humanos necesarios donde maximiza todos esos recursos disponibles, servidores públicos profesionalizados y se alcanza una administración pública eficiente para el desempeño de sus funciones y misión.

La administración pública debe fortalecer y valorar los propósitos de la función de administración de recursos humanos como una estrategia favorable para la consecución de los objetivos institucionales, así como uno de los pilares importante de un sistema moderno de gestión pública. Este contempla una serie de políticas y procedimientos que se requieren para implementar en los recursos humanos por ser éstos lo más valioso en la organización.

Este tema se considera actualmente relevante desde los diferentes puntos de vista administrativo, jurídico y político, entre otros; ya que viene a ser un componente transversal que toca todas las actividades en que se desenvuelve una institución y que hacen posible desempeñar sus funciones para alcanzar los objetivos y metas propuestas y la toma de decisiones en la ejecución de las políticas públicas.

Por lo tanto este tema conduce a un análisis de las diferentes estrategias de las políticas públicas que se han ejecutado en la administración central, tocando aspectos de las teorías de la ciencia política y de la administración pública. Los aciertos y errores en su ejecución a la hora de impactar a las estructuras administrativas y a los actores involucrados.

El poder revisar algunos aspectos de las características del servicio civil en diferentes períodos pasados constituyen unos datos interesantes que permite aportar elementos para realizar un análisis y conocer en qué medida esas situaciones que ocurrieron contribuyeron a superar las condiciones del servicio civil en la actualidad. Verificar si los esfuerzos en la implementación de los diferentes procesos regulatorios de ley del servidor público han podido ir superando las debilidades y fortaleciendo el sistema de servicio civil.

En investigaciones que se han realizado desde el 2004 por el CLAD-ONU para los países de América Latina, la República Dominicana mostraba un índice de desarrollo en el servicio civil de 27 puntos en una escala de 100 puntos, lo que la colocaba en una condición crítica (baja) en relación a los demás países de la región. Eso significaba que la alta politización de ese momento era una condición para que estos países obtuvieran esa posición.

Luego, en el segundo estudio para el 2011, el país pasó a una puntuación de 39 puntos porque ya, para ese momento, en la República Dominicana se disponía de un instrumento normativo de la ley 41/08 y con la utilización de recursos técnicos para la gestión de recursos humanos se contribuyó a que se pudieran alcanzar algunos avances importantes, aun así, el país se mantenía entre los países con baja puntuación con relación a otros países, la implementación del servicio civil había tenido un avance significativo.

Esta investigación tiene por propósito poder analizar los procesos de profesionalización de los servidores públicos, específicamente en las instituciones públicas del gobierno central de la República Dominicana. Se hizo una selección en la administración pública central de los ministerios del Estado como órganos central que aplican políticas y

procedimientos de gestión de recursos humanos, así como procedimientos administrativos, en procura de llevar a cabo la profesionalización de sus servidores.

Estas organizaciones serán plausibles para la recogida de datos, por lo que son las estructuras más importantes que rigen las políticas de sus órganos dependientes en la administración central. Quedan excluidas: la carrera docentes, diplomática y consular, sanitaria y la del Ministerio Público por tener carreras administrativas especiales (ley 41/08 artículo 6 párrafo 1), pero los ministerios que gestionan el personal de estas carreras será estudiado su personal administrativo; así como el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional porque está formado por un personal especial que tiene un régimen de servicio civil específico. Se realizará un análisis específico con la organización recaudadora DGII porque ha sido modelo de organización eficiente y eficaz y los servicios públicos tienen las características de calidad.

El presente estudio pretende explicar, en términos generales, cuáles han sido las razones que han impedido el establecimiento de un régimen de profesionalización de los servidores públicos en la República Dominicana. Este cuestionamiento general conduce a las siguientes preguntas:

- ¿Cuál(es) ha(n) sido la(s) razón(es) que han impedido el establecimiento del proceso de profesionalización de los servidores públicos en la República Dominicana?
- 1- ¿Existen elementos destacados del servicio civil de los períodos anteriores que hayan contribuido a superar y a hacer más competente la profesionalización del servidor público en el presente?
- 2- ¿Han sido las estrategias de buenas prácticas administrativas recursos utilizados en las administraciones públicas que han tenido éxito en la implementación de los procesos de profesionalización de los servidores públicos?
- 3- ¿Han sido los elementos de la cultura organizacional factores significativos que operan en las organizaciones teniendo su impacto en la profesionalización de los servidores públicos?
- 4- ¿La ejecución de políticas del sistema de gestión de recursos humanos en la organización recaudadora de impuestos DGII ha contribuido a la profesionalización de

los servidores públicos y hacer más eficiente y eficaz la organización impactando en las políticas públicas que ejecuta?

5- ¿Han contribuido al desarrollo de la profesionalización de los servidores públicos los procesos administrativos emanados de la normativa vigente “función pública”?

6- ¿Cuáles han sido los alcances de los programas de los organismos internacionales en el fortalecimiento de un sistema de profesionalización del servicio civil para consolidar y lograr instituciones públicas sólidas?

7- ¿Cuáles han sido los resultados de la implementación de la profesionalización del servicio civil en los últimos años?

8- ¿Qué perspectivas tiene la profesionalización de los servidores públicos en el país?

Con la profesionalización del servidor público se resuelve un problema fundamental de aspectos social, administrativo, político y económico, porque la comunidad política partidista deja de utilizar esas estructuras institucionales como un “bien” que hereda el partido gobernante para distribuir los cargos públicos entre la militancia y votantes que le favorecieron con el voto, aumentando cada vez más la nómina pública y haciendo más ineficientes las instituciones del Estado. El servidor público que se desempeña en base a sus méritos, competencias para el puesto, liderazgo y responsabilidad laboral es más productivo y competente; por lo tanto, su desempeño será más eficiente y eficaz lo que ayuda a eficientizar la administración pública y asegura la continuidad en los programas que se generan de políticas públicas y con esto se contribuye al desarrollo económico, social y político.

El objeto de estudio está constituido por la profesionalización de los servidores públicos en las instituciones centralizadas. Este proceso de implementación se llevará a cabo con diferentes procedimientos: unos, por los procesos regulatorios de la ley y otros, por los sistemas de políticas de gestión de recursos humanos. Poder analizar los diferentes factores que han incidido en la implementación de ésta: Elementos de las características de diferentes períodos que han contribuido mejorando al actual, las reformas implementadas con el apoyo de los organismos internacionales en la implementación de un sistema de profesionalización de los servidores públicos, el modelamiento de la cultura social, la gestión administrativa e institucional. Con todos

estos elementos poder explicar las razones por las cuales no se ha podido implementar un sistema de profesionalización de servidores públicos que sea eficaz y que contribuya a hacer más eficiente las instituciones públicas para el desempeño de políticas públicas que impacten a los ciudadanos(as).

En este estudio se podrá encontrar de manera indistinta y de forma intercambiable el concepto de servicio civil “(traducción directa de civil service) y función pública (function public)”, dado que ambas expresiones son utilizadas en el país y se utiliza también en los países latinoamericanos.

Para la implementación de un proceso de profesionalización es importante el análisis de diferentes elementos que interactúan, así como la integración de varios factores, internos y externos a la organización para influir en que se puedan desarrollar estrategias a fin de poder implementar un proceso de profesionalización. Para este análisis del objeto de estudio se abordará una descripción y explicación desde el siguiente componente:

- 1.- Los elementos destacados del servicio civil de diferentes períodos que han sido considerados para establecer un proceso de profesionalización en la actualidad.
- 2.- Los diferentes factores que pueden incidir en la implementación de la profesionalización de los servidores públicos.
- 3- El alcance de los programas y proyectos de organismos internacionales para la implementación de la profesionalización del servidor público.
- 4- Los procesos administrativos implementados sean estos emanados de normativa y sistemas jurídicos existente o por políticas del sistema de la administración implementadas

1.2.- Objetivo General.

Poder explicar por qué no se ha podido implementar un proceso de profesionalización de servidores públicos que pueda consolidar administraciones eficiente y eficaz a partir de la evaluación de los regímenes pasados y las experiencias del presente. Analizar los diferentes factores que han influido en la implementación de un régimen de

profesionalización en los servidores públicos, así como la implementación de programas y proyectos de organismos internacionales que contribuyeron a impulsar la profesionalización.

Este estudio conduce al análisis y la evaluación de los avances que se han obtenido en esta materia y posibilitar una visión de las perspectivas que tiene la profesionalización de los servidores públicos en la República Dominicana.

- Objetivos Específicos.

- 1.- Analizar los elementos que se destacan en la implementación de servicio civil en diferentes períodos de gobiernos.
2. Explicar la implementación de las estrategias de buenas prácticas en administración pública para contribuir a los procesos de profesionalización.
- 3- Explicar los elementos de los factores culturales que interactúan en las organizaciones y que influyen en los servidores públicos para asumir o no los procesos de profesionalización del servicio civil.
- 4.- Explicar las políticas del sistema de gestión de recursos humanos que se ejecutan en la organización recaudadora y que contribuye a profesionalizar los recursos humanos haciendo esta más eficiente y eficaz.
- 5.- Describir los procesos y procedimientos de la normativa implementada en las organizaciones para lograr profesionalizar los servidores públicos.
- 6.- Describir los programas y proyectos ejecutados en las organizaciones por organismos internacionales para impulsar la profesionalización de los servidores públicos.
- 7.- Analizar los resultados obtenidos hasta la fecha en la profesionalización de los servidores públicos.
- 8.- Visualizar la perspectiva del proceso de profesionalización de los servidores públicos en la República Dominicana.

1.3.- Hipótesis y operacionalización de variables.

H1 La implementación de estrategias de buenas prácticas administrativas contribuye al desarrollo de la profesionalización de los servidores públicos.

VI - Estrategias de buenas prácticas administrativas

VD - Profesionalización de los servidores públicos

H2. La cultura organizacional que interactúa en la gestión organizacional es un factor que influye en la implementación de la profesionalización de los servidores públicos.

VI – La cultura organizacional (normas, creencias)

VD – La profesionalización de los servidores públicos

H3 La ejecución de políticas del sistema de gestión de recursos humanos en la organización recaudadora de impuestos para implementar la profesionalización de los servidores públicos ha logrado hacer más eficiente y eficaz la organización.

VI – Políticas del sistema de gestión de recursos humanos

VD – Organización eficaz y eficiente

H4 La ejecución de los procesos administrativos emanados por las normas vigentes en las instituciones centralizadas ha contribuido a la implementación de la profesionalización de los servidores públicos.

VI – Procesos administrativos

VD – La profesionalización de los servidores públicos.

Pregunta general: ¿Cuál(es) ha(n) sido la(s) razón(es) que han impedido el establecimiento del proceso de profesionalización de los servidores públicos en la República Dominicana?

Preguntas específicas	Objetivos específicos	Hipótesis	Variables	Instrumento
1- ¿Existen elementos destacados del servicio civil de los períodos pasados que hayan contribuido a superar y a hacer más competente la profesionalización del servidor público en el presente?	1.- Analizar los elementos que se destacan en la implementación de servicio civil en diferentes períodos de gobiernos.			Entrevista
2 -¿Han sido las estrategias de buenas prácticas administrativas recursos utilizados en las administraciones públicas que han tenido éxito en la implementación de los procesos de profesionalización de los servidores públicos?	2- Explicar la implementación de las estrategias de buenas prácticas en administración pública para contribuir a los procesos de profesionalización.	H1 La implementación de estrategias de buenas prácticas administrativas contribuye al desarrollo de la profesionalización de los servidores públicos.	VI - Estrategias de buenas prácticas administrativas VD - Profesionalización de los servidores públicos	Cuestionario III
3- ¿Han sido los elementos de la cultura organizacional factores significativos que operan en las organizaciones teniendo su impacto en la profesionalización de los servidores públicos?	3.- Explicar los elementos de los factores culturales que interactúan en las organizaciones influyendo en los servidores públicos para asumir o no los procesos de profesionalización del servicio civil.	H2. La cultura social y organizacional que interactúa en la gestión organizacional es un factor que influye en la implementación de la profesionalización de los servidores públicos.	VI – La cultura organizacional (normas, creencias) VD – La profesionalización de los servidores públicos	Cuestionario IV

4- ¿La ejecución de políticas del sistema de gestión de recursos humanos en la organización recaudadora de impuestos DGII ha contribuido a la profesionalización de los servidores públicos y hacer más eficiente y eficaz la organización impactando en las políticas públicas que ejecuta?	4.- Explicar las políticas del sistema de gestión de recursos humanos que se ejecutan en la organización recaudadora y que contribuye a profesionalizar los recursos humanos haciendo esta más eficiente y eficaz.	H3 La ejecución de políticas del sistema de gestión de recursos humanos en la organización recaudadora de impuestos ha contribuido en la implementación de la profesionalización de los servidores públicos y ha logrado hacer más eficiente y eficaz la organización.	VI – Políticas del sistema de gestión de recursos humanos VD – Organización eficaz y eficiente	Cuestionario V
5- ¿Han contribuido a la profesionalización de los servidores públicos los procesos administrativos emanados de la normativa vigente de función pública?	5.- Describir las normativas implementadas en las organizaciones para lograr profesionalizar los servidores públicos.	H4 La ejecución de los procesos administrativos emanados por las normas vigentes en las instituciones centralizadas hacia los servidores públicos ha contribuido a la implementación de la profesionalización de éstos.	VI - Procesos administrativos VD – La profesionalización de los servidores públicos.	Cuestionario VI
6- ¿Cuáles han sido los alcances de los programas de los organismos internacionales para el fortalecimiento de un sistema de profesionalización del servicio civil con el objetivo de consolidar y lograr instituciones públicas sólidas?	6.- Describir los programas y proyectos ejecutados en las organizaciones por organismos internacionales para impulsar la profesionalización de los servidores públicos.			Cuestionario VII

7- ¿Cuáles han sido los resultados en la implementación de la profesionalización del servicio civil en los últimos años?	7.- Analizar los resultados obtenidos hasta la fecha en la profesionalización de los servidores públicos.			
8- ¿Qué perspectivas tiene la profesionalización de los servidores públicos en el país?				

Variable independiente	Indicadores	Escala de medición	Unidades de análisis	Definición operacional	Fuentes de verificación
1. Estrategias buenas prácticas organizacionales	1. Modelo Marco Común de Evaluación (CAF) 2. Carta Compromiso al ciudadano 3. Premio Nacional a la Calidad 4. SASP 5. SISMAP	Nominal	- Encargado de Programas - Ejecutivos altos y responsables del área - Políticos - Ejecutivos responsables del sistema de servicio civil	Conjunto de acciones prioritarias que realiza la organización con el propósito de lograr resultados exitosos para la misma	-Revisión de planes y programas -Entrevistas a directores -Cuestionarios
2. La cultura organizacional	-Políticas, normas y reglamentos - Valores organizacionales - Liderazgo - Procedimientos rutinarios en el trabajo	Nominal	- Servidores públicos - Personal encargado y especializado de las áreas -Técnico de ejecución de la gestión	Conjunto de creencias, expectativas, valores, normas y procedimientos asumidos por los servidores públicos en la organización	-Revisión de planes y programas -Entrevistas a directores -Cuestionarios

Variable independiente	Indicadores	Escala de medición	Unidades de análisis	Definición operacional	Fuentes de verificación
3) Políticas de sistema de gestión de recursos humanos	Planificación de Recursos Humanos -Elaboración del plan -Modelo de plan -Estrategia de planificación 1 .Organización del trabajo -Estructura de diseño del puesto -Definición de perfiles		-Ejecutivos de alto mando - Técnicos expertos -Servidores		-Revisión de planes y programas -Entrevistas a directores -Cuestionarios
	2. Gestión de empleos -Incorporación por reclutamiento y selección -Utilización de normativa en este proceso -Tiempo suficiente para este proceso -Medios utilizados para este proceso	Nominal	-Analistas del área		-Revisión de planes y programas -Entrevistas a directores -Cuestionarios
	3. Gestión del rendimiento -Calidad del proceso -Evaluación realizada con periodicidad -Participación de los servidores públicos		-Servidores -Analistas del área		-Revisión de planes y programas -Entrevistas a directores -Cuestionarios
	4. Gestión de compensación -Niveles de satisfacción en los beneficios salariales y no salariales -Escala salarial en correspondencia a las funciones -Sistema de datos que retroalimenta el sistema -Diferentes medios de incentivos		-Servidores -Analistas del área -Encuestas a servidores del área		-Revisión de planes y programas -Entrevistas a directores -Cuestionarios

	5.- Gestión de desarrollo profesional -Capacitación y formación alineados a las necesidades y objetivos -Capacitación que dé respuestas a las necesidades y detectadas -Que responda a un plan elaborado -Capacitación que responda a los objetivos de incorporación a la carrera administrativa -Que responda a la satisfacción		-Servidores -Analistas del área		-Revisión de planes y programas -Entrevistas a directores -Cuestionarios
	6. Gestión de las relaciones humanas y sociales -Existencia de programas de recreación, culturales y deportivos -Ambiente físico adecuado e higiénico -Implementación de proyectos de prevención, seguridad e higiene laboral		-Dirigentes centrales -Servidores -Analistas del área		-Revisión planes programas -Entrevistas a directores -Cuestionarios
4. Procesos administrativos	-Diseño y ejecución de procesos administrativos novedosos -Aplicación de políticas de gestión de recursos humanos según la ley 41/08 -Ejecución de decisiones del órgano rector -Reglamentaciones internas en el diseño de políticas del sistema de recursos humanos		-Servidores -Analistas del área		

Fuente: Reconstrucción Propia

Variable dependiente	Indicadores	Escala de medición	Unidades de análisis	Definición operacional	Fuentes de verificación
1. Profesionalización de los servidores públicos	<ul style="list-style-type: none"> -Sometimiento a la ley 41/08 -Mérito -Eficacia, efectividad y eficiencia -Calificación de los concursos -Competencia requerida para el puesto - Estabilidad 	Nominal	<p>Expertos Dirigentes políticos.</p> <p>-Mandos medios de las áreas involucradas</p> <p>Servidores del área</p>	<p>- Característica subyacente en una persona, que está causalmente relacionada con una actuación exitosa en un puesto de trabajo</p> <p>b) “Cualidades poseídas por las personas que determina la idoneidad de estos para el desempeño de la tarea” (Carta de la función pública)</p> <p>Aplicación de procesos y procedimientos; resoluciones y decretos, así como la ejecución programas emanados por la ley 41/08 o por políticas de las ciencias administrativas para el accionar de los servidores públicos</p>	

Variable dependiente	Indicadores	Escala de medición	Unidades de análisis	Definición operacional	Fuentes de verificación
2 a) Organización eficaz	<ul style="list-style-type: none"> -Objetivos programados - Tiempo disponible en la realización de las tareas -Tareas realizadas de manera adecuada a su programa -Tareas avaladas por normas y procedimientos -Cantidad de personas adecuadas a las tareas 	Ordinal	<ul style="list-style-type: none"> - Servidores de las áreas especializadas 	<p>Cumplimiento de los objetivos planeados de manera sostenible y su impacto positivo en las instituciones (Chiavenato 2011)</p> <p>Utilización óptima de los recursos disponibles, cómo se hacen las cosas, de qué modo se ejecutan</p>	
2 b) Organización eficiente	<ul style="list-style-type: none"> - Disponer de recursos económicos necesarios -Condiciones ambientales y físicas adecuadas -Equipos tecnológicos -Personal con el perfil para el puesto 	Ordinal	<ul style="list-style-type: none"> - Servidores de las áreas especializadas 	<p>Logros de los objetivos establecidos utilizando mínimo de recursos, insumos, convirtiéndolos en resultados (Salvador 2008)</p>	

Fuente: Reconstrucción Propia

1.4.- Diseño de investigación y enfoque metodológico.

Siguiendo el proceso que se ha llevado a cabo en el estudio y de acuerdo al planteamiento del problema, así como los objetivos, el tipo de investigación es explicativo. Abordará el tema a partir de la relación con diferentes enfoques para analizar el tema de estudio, un enfoque descriptivo de algunas variables con sus indicadores con el objetivo de describir el contexto que necesariamente toca aspectos jurídico-constitucional y al entrar en lo explicativo, porque se busca una relación causal, descubrir vínculos entre las variables; si en éstas existen unas relaciones de causalidad, proceder a la explicación de las preguntas de investigación desde los fenómenos de estudio a la explicación teórica. (Bartolini 1991:228). Una aproximación empírico-operativa al objeto de estudio de la investigación, por el análisis que de manera minuciosa se realizará a partir de los datos empíricos obtenidos.

Con un alcance explicativa del objeto de estudio, que es la profesionalización de los servidores públicos, se realizó un análisis en un primer momento a través de diferentes documentos de períodos anteriores para poder indagar en esos orígenes del inicio e instauración de este proceso; así como poder explicar los factores causantes de que se pueda establecer un sistema de profesionalización del servicio civil.

La metodología explicativa ha podido dar respuesta a las hipótesis y las preguntas de investigación que se hacen en torno a los cuestionamientos sobre los diferentes factores y elementos que pueden incidir en el proceso de profesionalización. Stefano Bartolini (1991) “En las ciencias sociales, los tipos de relaciones que se buscan son el general, causales. El objetivo principal es el de explicar en el sentido de atribuir una o más causas a un fenómeno, de identificar sus condiciones causales” (pág. 61).

Abordar un análisis de las explicaciones de la ciencia política para el objeto de estudio y desde las teorías de las ciencias administrativas de las organizaciones para explicar las relaciones que se establecen entre los factores que determinan las variables, lo que es una relación de causalidad.

Los conceptos que se consideraron para el análisis y posterior explicación del objeto de estudio están integrados en:

- 1.- La profesionalización en el servidor público, un análisis desde el enfoque del neo institucionalismo.
- 2.- Los procesos de aplicación de políticas de gestión de recursos humanos desde la teoría de la ciencia de administración y la Nueva Gestión Pública.
- 3.- Los diferentes factores que inciden en los procesos de profesionalización que han impedido o facilitado que esta se pueda desarrollar. Estos elementos serán explicados a la luz de las perspectivas neo institucionalista y la ciencia administrativa.

Estas explicaciones siguen un enfoque de carácter deductivo; se hace uso de hipótesis para ser explicadas y, se deduce unas explicaciones. Rivera (2013) propuso que “El método deductivo facilita la derivación de hipótesis de teorías con el objetivo de probar la teoría contra la evidencia empírica” (pag.108). Para esto se partirá de los análisis y explicación de los enfoques teóricos neo institucionalista y la teoría administrativa por el tipo de variable que se analiza, las que algunas son del ámbito de la teoría organizacional y son explicadas por la ciencia administrativa. Aunque “la administración científica representa una corriente teórica que explique a la organización, más bien es un esfuerzo por establecer – a través de una serie de técnicas – la mejor forma de realizar una tarea” Taylor (1996:17) (citado por De la Rosa Alburquerque 2002).

El análisis para la validación de los objetivos y las hipótesis que recogen los aspectos fundamentales del planteamiento de la investigación, es posible por la descripción de las informaciones de diferentes períodos de gobiernos que han intentado en algunos momentos instaurar un sistema de servicio civil, así como profesionalizar el mismo en otros casos, haciendo revisiones bibliográficas así como tratando de describir las normativas vigentes que en esos períodos han enunciados los aspectos característicos sobre el servicio civil.

Otra fase busca dar explicación a los factores que han incidido para que no se haya podido implementar la profesionalización del servicio civil y que son elementos importantes y significativos de la administración pública dominicana. Para que este

análisis logre una coherencia entre los objetivos y las hipótesis que puedan dar contestación a las preguntas de investigación, se buscarán las respuestas, haciendo el análisis también de la ciencia administrativa como otra de las teorías considerada en la explicación, utilizando las técnicas adecuada para proceder al análisis empírico.

El método de diseño para el análisis será mixto: cualitativo y cuantitativo. La utilización de un enfoque cualitativo porque según Mayan (2001) se usa para comprender con naturalidad los fenómenos que ocurren y tratan de darle sentido a lo que observa en la vida del individuo, sin interrumpir en su esencia o hacer predicciones acerca de ella, por lo cual el investigador no intenta manipular el escenario de la investigación al controlar influencias externas o en diseño de experimentos; se centra en descubrir fenómenos de los cuales se tiene poca información, y capturar su significado como proceso y no como producto.(citado por Rivera 2013).

Este diseño mixto responderá a el modelo “métodos cuantitativos y cualitativos para ser usados por igual en paralelo” (Steckler 1992, citado por Rivera 2013). En el área cualitativa se hará uso del análisis de los documentos existentes sobre el objeto de estudio, además de los datos de los instrumentos aplicados. El análisis cualitativo se llevará a cabo atendiendo al desarrollo de la primera etapa de dicha metodología con sus diferentes fases, que contempla el análisis bibliográfico teórico así como conceptual de los diferentes documentos, ampliado y enriquecido con las reflexiones emanadas de las entrevistas, para luego hacer algunas aproximaciones precisas al análisis de hipótesis con el método cuantitativo. Es por el diseño cuantitativo que se puede realizar el análisis estadístico de las variables estudiadas a través del cuestionario y la entrevista. Este análisis del método cuantitativo que se utilizará para analizar los indicadores, tanto de las variables dependientes como independientes.

Esto es posible por la utilización de las diferentes técnicas de investigación utilizada como fuente de datos que se explicará en el proceso seguido por etapas.

La técnica cualitativa no suele ser muy usada en investigaciones de la ciencia política, y, cuando lo es, se toma de forma secundaria y como apoyo (Devine, 1995). En cuanto a la recopilación de información, mediante las entrevistas semi-estructuradas se pueden aprehender detalles esenciales sobre aspectos no documentados o no explicitados sobre

el funcionamiento efectivo de la profesionalización. Ello resulta especialmente importante cuando, como en el objeto de estudio citado, la dimensión informal cobra especial relevancia para dar cuenta de los resultados obtenidos.

El planteamiento de la investigación posibilita que se siga un proceso de análisis y descripción general del objeto de estudio con la utilización de las literaturas que versan sobre la misma, haciendo uso de técnicas cualitativas. Esto se explica, por el propio modelo analítico que pretende captar la incidencia de algunos factores un poco difícil de cuantificar, pero que resultan claves tanto para el análisis de poder identificar la situación de periodos pasados en cuanto a la posibilidad de que existieran algunos antecedentes sobre la implantación del servicio civil. También como analizar, en la actualidad la identificación de los diferentes factores que inciden y que pueden hacer más difícil la implantación de un proceso de profesionalización del servicio civil. El que requería de una mayor aproximación al objeto de estudio que podía conseguirse mediante el uso de técnicas cualitativas y cuantitativas a la vez.

Una de las características del enfoque cualitativo:

El investigador encuadra en los estudios los puntos de vista de los participantes; el contexto cultural es fundamental, los datos deben recolectarse en los lugares donde las personas realizan sus actividades cotidianas; más que variables “exactas” lo que se estudia son conceptos, cuya esencia no solamente se captura a través de mediciones. Rivera 2013:120.

El planteamiento de la investigación orienta el desarrollo de un análisis y explicación de la profesionalización de los servidores públicos, valorando la descripción del tema desde el análisis conceptual a partir de la utilización de técnicas cualitativas. También la incidencia de factores difícilmente cuantificables, pero que resultan claves para identificar las causas que pueden incidir en el tema y que requerían de una mayor aproximación al objeto de estudio que podía conseguirse mediante el uso de técnicas cualitativas

Abordar el tema a través de la relación de los dos principales enfoques: el neoinstitucionalista y el de la ciencia administrativa y poder realizar una mirada general en el enfoque de la nueva gestión pública porque se ha constituido en un aspecto de mucha actualidad. El neoinstitucionalista, se hace una recopilación teórico conceptual

de la literatura sobre la profesionalización de los servidores públicos; así como un análisis de los documentos oficiales que se han podido elaborar desde tiempos pasados y del presente con el fin de poder dar las explicaciones necesarias de las razones que han impedido el establecimiento de la profesionalización de los servidores públicos. Esta es la principal variable dependiente estudiada y objeto de este estudio; también se hace uso de otra variable dependiente que es la organización eficaz y eficiente y las explicaciones desde las ciencias administrativas, específicamente el enfoque de la teoría organizacional. Además para las variables independientes se aplican estrategias de buenas prácticas administrativas, la cultura organizacional, las políticas de la gestión de recursos humanos y los procesos administrativos específicos para la profesionalización.

Para este tema existen muchos otros enfoques importantes que no fueron considerados porque se procedió a seleccionar de los enfoques las explicaciones más significativas para las variables e indicadores del objeto de estudio y en el que hubiera elementos de orden cultural que se correspondieran. Esta área del saber se constituye en un apoyo muy interesante y científico para este tema. El enfoque neo institucionalista va a fundamentar las principales argumentaciones requeridas en el objetivo general, que va a guiar los objetivos específicos y a contestar las preguntas de investigación por medio de la utilización de técnicas que recogen los datos empíricos necesarios para ser explicados por el enfoque de la ciencia de la administración y la nueva gestión pública.

Desde la perspectiva noinstitucionalista y desde el análisis de la ciencia de la administración, se ha destacado el papel de diferentes actores que constituyen el entorno interno y externo para la conformación de un proceso de profesionalización de servidores públicos. Estos actores, importantes y claves en el diseño de documentos y con su ejercicio profesional destacado, han contribuido a este proceso. El modelo analítico propuesto permitió la necesidad de incorporar no tan solo a los directivos de la unidad central de gestión de recursos humanos, sino también a una muestra reducida de actores encargados de los subsistemas de gestión de recursos humanos y analistas de los mismos.

La estructuración y diseño de las variables y el proceso de operacionalización fue el siguiente:

1. Variables dependientes:

a) La profesionalización de los servidores públicos, las reflexiones para esta variable fueron fruto del análisis de la “Carta Iberoamericana de la Función Pública, que define este objeto de estudio en base a conceptos como mérito, estabilidad, y la competencia necesaria para acceder al proceso mismo”. Se hizo una valoración sobre la discrepancia que existe entre las instituciones públicas que aplican los procedimientos de la ley 41/08 emanada de dicha Carta y las instituciones que se rigen por los procedimientos administrativos de la teoría de la ciencia de la administración. Esta explica las políticas de los sistemas de gestión de recursos humanos.

También los análisis de los diferentes autores de la literatura consultada, entre éstos el modelo presentado por Francisco Longo (2002) donde que él introduce otros criterios para esta variable; por eso, se procedió a una reelaboración propia de indicadores, porque, en la administración pública central, del país no se ejecutan de manera igual los mandatos de la ley 41/08.

b) La organización eficiente y eficaz. Las argumentaciones anteriores sobre las discrepancias que existen en las organizaciones públicas del gobierno central contribuyeron a que se pueda elaborar otra variable dependiente que puede ser explicada, como ya se ha dicho, por la ciencia de la administración y también por el enfoque de la nueva gestión pública.

La organización eficaz y eficiente, es muy importante en un estudio sobre la administración pública, ya que el estado procura satisfacer necesidades a la ciudadanía, y la ejecución de políticas públicas debe lograr resultados y alcanzar los objetivos programados, puesto que el fin principal de las organizaciones públicas debe ser éste. Por esto, medir la variable eficiencia y eficacia de manera separada es atinada y muy adecuada, porque si bien están relacionadas, tienen indicadores muy definidos. Estos datos son suministrados por los diferentes procesos implementados, las diferentes normativas, leyes, decretos y resoluciones ministeriales promulgadas.

2.- Variables independientes.

a) Estrategias de buenas prácticas organizacionales.

b) La cultura organizacional.

- c) Políticas del sistema de gestión de recursos humanos.
- d) Procesos administrativos.

1.4.1.- Estrategias de indagación a desarrollar:

El análisis de este tema conduce a un proceso que debe seguir varias etapas:

Primero se sigue el procedimiento metodológico que se realiza para la construcción de las hipótesis y las preguntas y luego el análisis para darle respuestas a estas se lleva a cabo por la estructura de las siguientes etapas:

1.- Primera etapa: Revisión de literatura.

Inicia con la interpretación de manera secuencial analizando los diferentes datos y documentos del estudio y la descripción de los diferentes periodos de gobiernos que influyeron en el diseño de regímenes de servicio civil.

a) Una revisión documental y bibliográfica de forma general para analizar los documentos existentes en los diferentes períodos sobre los intentos de crear la profesionalización de los servidores públicos; así como en la administración seleccionada como modelo de eficiencia y eficacia de la profesionalización por medio de la implementación de unas políticas en la gestión de recursos humanos. Esta revisión estará centrada en los enfoques que guiarán la investigación.

- Se analizan los documentos existentes (procedimientos administrativos, constituciones, resoluciones, decretos entre otros) de los diferentes procesos realizados en la administración pública dominicana sobre la profesionalización de los servidores públicos y los diferentes factores involucrados para este estudio.

- Además, el análisis profundo de las diferentes bibliografías consultadas para conocer los planteamientos teóricos de diferentes profesionales y expertos del tema sobre las teorías seleccionadas. Este proceso se iniciará de manera exhaustiva partiendo de la búsqueda de información general hasta centrarse en lo más específico.

b) Muchas de estas informaciones están avaladas por las entrevistas a expertos y actores directos que tienen experiencias vividas del proceso, con la finalidad de realizar un análisis cualitativo de la misma que permita verificar tanto las experiencias aportadas como los datos bibliográficos.

c) Se analizan los resultados extraídos de las encuestas de investigaciones y estudios realizados por organismos nacionales e internacionales, entre otros, así como las de las propias instituciones investigadas, para poder analizar los avances que se han obtenido en la profesionalización de los servidores públicos.

2.- Segunda etapa.

Para abordar el análisis de los aspectos empíricos se hizo uso de técnicas de recogida de datos por el cuestionario y la entrevista semi estructurada.

Con la segunda etapa metodológica se construye un análisis que relacione los aportes de los antecedentes descritos con los datos primarios obtenidos, hasta ir aproximando estos a un análisis específico que permita darles respuestas a las hipótesis y sus preguntas por el método cuantitativo y cualitativo de los instrumentos elaborados y aplicados.

Los casos seleccionados como unidades de análisis, la DGII y los diferentes ministerios permiten que se puedan realizar algunas generalizaciones que podrían poder establecer ciertas diferencias entre estas organizaciones y las demás organizaciones de la administración central. Algunos rasgos de esas organizaciones puede ilustrar el tipo de diferencias que presentan de igual manera como el potencial descriptivo y analizado que se ofrecen a partir de la aplicación de los modelos utilizados.

La razón de la selección para el análisis de la DGII es porque ha implementado un exitoso modelo de gestión de recursos humanos en relación a otras que ejecutan políticas de profesionalización de servicio civil emanado de regulaciones y normativas y poder encontrar, si las hay, algunas diferencias significativas debido a la ejecución de políticas por la presencia de los indicadores medidos de las variables que interactúan en esas organizaciones. Desarrollar estas etapas para el análisis de la implementación de la profesionalización del servicio civil es poder dar respuesta a si existe diferencia

observada con respecto a los resultados obtenidos en las diferentes instituciones de la administración pública central que aplican diferentes procesos para administrar sus servidores públicos.

Otros elementos importantes y destacados que han incidido en la selección de la DGII para llevar a cabo el análisis de la profesionalización de los servidores públicos en estas organizaciones son los siguientes:

- Capacidad de gestión de la organización de implementar varias reformas en corto tiempo, habiendo salido exitosas en esta.
- Adecuación del personal para ejecutar las funciones en un entorno cambiante
- Descentralización de manera parcial de algunos procesos y normativas.
- Planes con impacto inmediato sobre la mejoría de los servicios ofrecidos por la DGII.
- En el marco de la gestión de las políticas de recursos humanos, automatización de los procesos y elaboración de manuales de funciones, procedimientos y perfiles de cargos que permitan efectuar planes de capacitación por puesto y procedimientos de evaluación por desempeño así como la profesionalización de sus empleados por el desarrollo de políticas de gestión de recursos humanos.

1.4.2.- Técnicas de investigación.

El planteamiento del problema de investigación permite la utilización de técnicas mixtas: cualitativa y cuantitativa. Las razones de técnicas cualitativas es por lo difícil que resulta cuantificar algunos indicadores de los factores considerados que pueden incidir en un sistema de implementación de profesionalización, pero que estos se constituyen en elementos claves que pueden ser causantes del problema objeto de estudio. También los programas y proyectos que se han implementados en el pasado por organismos internacionales y que en la actualidad ya no existen.

La selección de los actores para la recogida de datos de los dos instrumentos se guiará por los siguientes procedimientos:

- 1.- El cuestionario. Estos actores son los responsables de ejecutar en las áreas específicas que desarrolla el sistema de políticas de gestión de recursos humanos. Son los directivos encargados de las áreas de mando alto y medio y los técnicos analistas de los diferentes subsistemas.

Este cuestionario de recopilación de datos y que posteriormente sirvió de análisis y explicación de los factores que pueden incidir en la implementación de la profesionalización de los servidores públicos se estructuró con el protocolo más adelante propuesto. Estos se constituyen en variables e indicadores a medir en este estudio. Este cuestionario fue dimensionado tratando que las preguntas procuraran cubrir los diferentes ámbitos de los objetivos, preguntas de los temas de investigación. Con los datos empíricos que se pudo extraer del cuestionario, se le dieron respuestas y explicaciones a las hipótesis formuladas y a las preguntas de investigación. Este cuestionario tiene el siguiente esquema:

A). -Los factores que pueden incidir en la profesionalización de los servidores públicos y que pueden explicar las hipótesis de trabajo así como las preguntas de investigación siguen las estructuras de variables independientes:

1-Estrategias de buenas prácticas administrativas. Estas son las iniciativas y acciones novedosas que se haya o estén implementando en las organizaciones, sean estas por normativas del órgano rector (MAP) o por disposiciones específicas de la organización.

2-La cultura social y organizacional. Los indicadores de esta variable procura verificar los efectos que tienen en los actores directos de la misión organizacional, la importancia de la profesionalización de estos, así como para una eficiente y eficaz organización los valores asumidos en el comportamiento.

3-Políticas del sistema de gestión de recursos humanos. Con el desarrollo de estas políticas y recogida de datos, se pudo poder conseguir verificar el cumplimiento de las políticas de gestión de recursos humanos que son los parámetros para los establecimientos de los procesos de profesionalización.

4-Procesos administrativos. Se refiere a la verificación de normativas, resoluciones que se implementan o que son mandatos a implementar que emanan de la ley u otras normativas para la implementación de un proceso de profesionalización que pueda lograr ser de calidad.

B) Las variables dependientes:

1.- Las profesionalización de los servidores públicos.

2 La organización eficiente y eficaz.

C) Otras variables para contestar preguntas de investigación: Los alcances de los programas y proyectos de apoyo de organismos internacionales para el fortalecimiento de la profesionalización de los servidores públicos.

11.- La entrevista. La selección de los actores para la recogida de datos de esta fue realizada por el papel destacado que desempeñan. Que es clave en la conformación de un servicio civil, así como por el ejercicio de funciones como directivos de los organismos que ejecutan dichas políticas; también a especialistas que han tenido un ejercicio profesional y un papel destacado en el área. Por esto se realizó una entrevista semi estructurada y que se aplicó a 12 personalidades destacados para obtener información de los diferentes periodos de gobierno. Los que destacaron acciones y políticas importantes que guía el servicio civil. Obtener una valoración de la evolución que ha experimentado la conformación de un sistema de servicio con el propósito de fortalecer el actuar para la profesionalización de los servidores públicos. Las políticas de la gestión de Recursos Humanos.

Tanto para el cuestionario como para la entrevista, la estructura de las preguntas siguieron la guía de las hipótesis a explicar y las preguntas de investigación a contestar, con respuestas abiertas y cerradas.

La estrategia que se utilizó en las fuentes de unidad de análisis para medir las variables fue la aplicación de cuestionarios a los mandos medios que tienen la responsabilidad de ejecutar las políticas de gestión de recursos humanos, así como los procedimientos administrativos emanados del régimen de servicio civil aplicado en la estructura organizativa consultada. Esta estrategia posibilita la medición de las variables estudiadas en el momento de ser consultadas, esta recibe el nombre de sincrónica (Bartolini, 1993:142). Es decir, variables medidas analizadas en un momento en el tiempo; estos datos se recogieron en el mes de mayo del 2016.

La encuesta se realizó a 21 ministerios de estado de los 22 en total y sólo se excluyó el Ministerio de Defensa por las razones explicadas anteriormente y el Ministerio de la Presidencia que no tiene estructura administrativa de gestión de recursos humanos. Los actores son directores de áreas de gestión de recursos humanos, supervisores de las áreas de los subsistemas y analistas de estas. El total de encuesta varió por organización debido a que las estructuras del área de gestión de recursos humanos están conformadas en cada ministerio de manera diferente; éstas dependen a las condiciones propias de su misión.

La recolección de información se llevó a cabo a través de fuentes primarias y secundarias.

A. Fuentes primarias: son las informaciones orales y escritas que es recopilada directamente por el investigador a través de relatos o escritos transmitidos por los participantes en un suceso o acontecimiento” (Méndez 1995:142).

B. Datos secundarios: son fuentes o datos secundarios “porque han sido recopilados por terceras personas o instituciones” (Ortiz, 2001:41).

Para el análisis de estos datos se hace uso de las siguientes técnicas:

Fuentes de Investigación

Primaria	Secundaria
1. Entrevista semi estructurada: - a directores de áreas - a expertos	1.Datos documentales oficiales: - Leyes y reglamentos -Decretos -Discursos -Programas d gobierno -Ensayos y monografías -Investigaciones en el área
2. Realización de cuestionarios	2.Datos documentales administrativos- organizacionales: -Revisión de archivos en organizaciones -Registros laborales -Análisis de procedimientos administrativos -Revistas institucionales
3. Investigación bibliográfica	3. Otros: -Resoluciones ministeriales -Acuerdos colectivos -Censos -Encuestas realizadas -Periódicos -Datos estadísticos -Programas y proyectos de organismos internacionales

CAPÍTULO II

Estado del Arte y Marco Teórico de la investigación

2.1.- Estado del Arte.

El servicio civil es un componente necesario para la implementación de las políticas públicas en la administración central, porque a través de este se realizan las acciones de las políticas que implican a los recursos humanos y que se constituye en un eje transversal para la administración pública. Durante muchos años este tema no fue considerado objeto de análisis e integrante de las estrategias organizacional minimizando el impacto que podía tener en la institucionalización de las organizaciones. Si no existe una estructura institucional que garantice y respete la implementación de los procesos y los procedimientos que rigen el accionar en la organización, se convierte esta en un espacio que va a ser ocupado por el poder político partidista, que impera el desorden organizacional y se pierde la misión para la cual debe existir la administración pública.

Para Arellano (2003) “Los servicios civiles son estructuras políticas y organizacionales rígidas por naturaleza. Su función política es aislar de los vaivenes políticos al aparato burocrático. Su función organizacional es establecer condiciones generales y reglas globales para el desarrollo de la carrera burocrática” (pag 79).

Aproximadamente en las últimas dos décadas este tema comenzó a estar presente en las agendas de los gobiernos de América Latina. Las iniciativas de integración política, económica y comercial en el plano global es un tema que tiene mucha importancia para identificar el estado que muestran los mecanismos de integración en la región de América Latina, en el caso específico de dos procesos: la Estrategia Centroamericana de Calidad en la Gestión Pública (ECCA) y la Alianza del Pacífico(AL). Estas dos iniciativas tenían por propósito proponer un modelo de calidad, derivado de la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública que pudieran implementarse en los diferentes ámbitos de gobierno de los países que intervienen en las iniciativas, permitiendo el establecimiento de estándares básicos en la prestación e innovación de servicios, realización de trámites y generación de bienes públicos. (Moyado Estrada.2015:26).

Considerar que los servicios públicos tenían que ofrecerse con la calidad requerida, obligaba a que se tuviera que contar con recursos humanos competentes.

Oviedo (2001) destaca que el clientelismo y el patrimonialismo siguen caracterizando al Estado, en su caso dominicano, pues una gran cantidad de miembros de la sociedad aún desarrollan estratagemas para acercarse y disfrutar de alguna zona del poder estatal y de la protección del caudillo, desde la cual ser gratificados y usufructuar el Estado para fines personales y relaciones primarias. Si el Estado adolece de un déficit de institucionalidad es precisamente porque esa realidad permite el patrimonialismo (falta de diferenciación entre lo público y lo privado), el clientelismo (acceso al poder estatal basado en méritos políticos o personales, no profesionales), y la impunidad (el poder opera con amplia discrecionalidad, y una cantidad importante de las normas se subordinan a reglas personales de decisión, ejecutadas según las circunstancias). (Página 12).

“Las instituciones administrativas y políticas centroamericanas han estado prisioneras de una cultura organizativa, caracterizada por la falta de modernidad, la oscuridad de la misión, el marco legal débil o incompleto, la falta de información oportuna y de calidad, los recursos insuficientes, la informalidad en las relaciones institucionales y la inadecuada o insuficiente relación con la sociedad”(Oviedo2001:11), consecuencia de la carencia de institucionalidad en la ejecución de programas para la gestión de los servidores públicos.

Haciendo uso del concepto nuevo utilizado en sustitución de “servicio civil”, término que es adoptado por los países anglosajones y “función pública” que tiene sus raíces en los países como Francia y España, entendidos como el conjunto de normas, reglas, valores, rutinas y procesos que, a través de su interacción, dan cuenta de la configuración de un modelo de empleo público profesional. (Salvador y Ramió 2008:90). Esta facilidad posibilita que se puedan utilizar los dos términos de manera dinámica en el presente trabajo. “El servicio civil es una institución política que requiere clarificar, crear sentido acerca de cuál es la relación que queremos entre políticos y servidores públicos, es decir de éstos con la sociedad.”. Arellano2008:163).

En la Republica Dominicana se han utilizados los dos términos, pero en el actual régimen de servidores públicos, inspirado en la carta de la función pública, se adoptó la denominación Función Pública.

Un servicio civil se puede ver en tres niveles diferentes: como un sistema de recursos humanos, como un sistema de gobernanza y como un sistema de símbolos (Bekke *et al.*, 1996: 7). Estas tres son analizadas por el autor y la interpretación que tienen es “que sus funciones son de gestionar las políticas de recursos humanos, aplicando los diferentes subsistemas planteados por los diferentes autores de la ciencia administrativa en un contexto de toma de decisiones colectivas con los diferentes actores del sistema”; abordar la atención de los problemas públicos bajo un enfoque de gobernanza y, por otro , se busca mejorar los procesos de respuesta organizativa, adoptando la gestión de calidad, para optimizar recursos y brindar bienes y servicios públicos que respondan a las necesidades y expectativas ciudadanas, lo que nos coloca frente a un nuevo proceso de gobernar, donde el objeto y el sujeto importan como nunca antes en la perspectiva de la gestión pública.(Moyado Estrada.20015:27). “Como sistema de símbolos surgen el discurso y los valores que se van incrustando en la acción del sistema: mérito elitista o basado en la igualdad de oportunidades” (Arellano2008:159).

Para Colino, Molina y Parrado,” Diversos argumentos fundamentan la necesidad de construir un servicio civil meritocráticos y profesional. A continuación se resumen las distintas versiones: 1) La escala de weberización y el desarrollo económico; 2) El aislamiento de las elites tecnocráticas económicas; 3) El neoinstitucionalismo racional y la teoría del principal-agente y 4) El modelo ideal de recursos humanos.(2007.28).

Por considerarlo como un tema muy específico de este estudio: el modelo ideal de recursos humanos, se puede decir que existen muchos planteamientos que pueden argumentar esta versión, dentro de estos lo planteado por Longo en el 2002 quien “propuso un modelo a partir del cual hacer un diagnóstico del servicio civil de 18 países de América Latina. El modelo se estructura en varios niveles de desarrollo, que se alcanzan en función de la puntuación obtenida en distintos índices e indicadores”. (pag.29).

Los autores citados más adelante dicen: “La autonomía de la función pública es vinculada posteriormente a la capacidad de la burocracia y esta es la resultante de combinar las capacidades técnicas adecuadas con la existencia de incentivos para desarrollar un desempeño efectivo”. Iacoviello y Zuvanic (2005) estos construyen el índice de capacidad burocrática (de atracción y retención de los mejores) a partir de cómo gestionan los países la política salarial y el rendimiento. (pag.29).

En el marco de los procesos de reforma que se iniciaron entre los años ochenta y noventa y donde se procuraba un sistema civil que tomara en consideración una serie de criterios y procedimientos para rescindir del modelo Weberiano, se planteó un servicio civil basado en el mérito y la flexibilidad. Longo 2004 dice “que la flexibilidad es un término cargado de significaciones posibles que, como suele ocurrir, entran a veces en conflicto”. (pag.39). “El servicio civil tiene tres cualidades características: competencia, neutralidad, e igualdad de oportunidades” (Martínez 2005). La competencia se justifica por la selección de los candidatos mediante la aplicación de exámenes rigurosos; la neutralidad es el supuesto de que la rama administrativa ejecuta la voluntad política, sin interponer la propia; la oportunidad, lleva a la consideración de una democracia aplicada a la ocupación de cargos públicos (pag.54-55).

La reforma administrativa en los países centroamericanos ha concentrado su actuación en cuatro ámbitos, a saber: a) Apoya la profesionalización del servicio civil; b) Apoyo a las reformas institucionales de las estructuras administrativas; c) Mejora en los diseños y ejecución de políticas públicas y servidores públicos; d) Mejora la legitimidad del sistema mediante la lucha en contra de la corrupción (Colino, Molina y Parrado, 2007).

El proceso de reforma para la profesionalización continúa con la consecución de la eficiencia y fortalecimiento poniendo menos énfasis en las reglas formales y en el mando jerárquico, lo que produce en las organizaciones burocráticas un desgaste (Olsen 2008). Con estos planteamientos se pueden considerar los análisis de Arellano (2005) con respecto a que el servicio civil ayuda a despolitizar la gestión, y la búsqueda de la mayor eficiencia sea el motivo principal y se puede lograr la posibilidad de que los servidores públicos sean profesionales técnicamente capacitados, con experiencia para

hablarle con la verdad al poder. Es en principio un subproducto del hecho institucional de separar y proteger a la carrera administrativa”.

Longo y Echebarría (2000) mantienen que la profesionalización del empleo público no debería estar reñida con el propósito de lograr organizaciones públicas flexibles y adaptables a los cambios. Para estos autores, la profesionalización no debe identificarse con rigidez. (pag.33).Citado por Colino, Molina y Parrado.

“¿Hacia dónde están encaminando los cambios aquellos países latinoamericanos que se han empeñado en iniciativas de profesionalización del empleo público?” Este es un cuestionamiento que se hace Francisco Longo, y dice que en diversos países de América Latina, como Colombia, México, República Dominicana o Chile, queda de manifiesto una orientación preferente a la introducción de las garantías propias de los sistemas de mérito. La consideración del empleo público como recurso político y el consiguiente manejo del mismo mediante prácticas de clientelismo tienen un hondo arraigo en buena parte de los países analizados.

En muchos países se han venido ejecutando, durante las últimas décadas, reformas del servicio civil. La tendencia actual se dirige a buscar un mayor mérito y flexibilidad. Un mayor mérito significa profesionalización y capacidad técnica del servicio público, la parte nuclear del pensamiento Weberiano (meritocracia) debe estar acompañada de prácticas de la Nueva Gestión Pública y la mayor flexibilidad se relaciona con un servicio más adaptable al entorno y por lo tanto, con mayor capacidad de responder a los cambios estratégicos de gobierno, así como a las demandas y expectativas de los ciudadanos. La flexibilidad implica la introducción de mecanismos de gestión de recursos humanos que premien el rendimiento individualizado, remuneraciones parcialmente basadas en la productividad, carrera administrativa que premie la trayectoria y las cualificaciones frente a la antigüedad, entre otros aspectos. (Francisco Longo.2004).

Quienes defienden la introducción secuencial de la meritocracia y la flexibilidad abogan que la flexibilidad en la gestión sólo puede practicarse cuando el fantasma del clientelismo político queda desterrado totalmente de las políticas de personal y

solamente se circunscribe a determinados puestos de la Administración. (Citado por Colino, Del Pino, Molina y Parrado: 2008:220).

“La introducción de la flexibilidad en este aspecto concreto supone el desarrollo de las capacidades gerenciales de los gobiernos, mediante la institucionalización de una función directiva profesional sujeta a una responsabilidad por el logro de resultados y sometida a incentivos de la misma naturaleza. Normalmente, estas capacidades gerenciales se pueden desarrollar mejor cuando el sistema es capaz de aislar una escala directiva en la que las personas permanecen en función de los resultados obtenidos mediante su rendimiento, es decir, no se garantiza la permanencia en la escala una vez entrado en ella, sino que esa permanencia está sometida a una evaluación cada determinado período de tiempo. Echebarría y Longo (2000), por tanto, propugnan una institucionalización diferente de la función directiva pública y el empleo público ordinario” (Citado por Colino y otros). (pag.34).

“la flexibilidad que tiene que ver con el sistema de reclutamiento y de promoción. La meritocracia en el reclutamiento y la promoción significa el uso de criterios profesionales en el momento de entrada y cuándo un candidato solicita el avance en la carrera administrativa. Dado que el empleo público en un sistema profesionalizado es de por vida y se alcanzan los puestos superiores de la carrera administrativa de forma relativamente rápida en la mayoría de los sistemas, algunos sostienen que una vez logrado el puesto anhelado, se relaja el rendimiento de los empleados públicos en general y de los directivos públicos en particular. Este argumento es demasiado simplista y escasamente apoyado con un análisis riguroso y empírico. No obstante, su poder retórico es grande, casa perfectamente con la percepción que los ciudadanos tienen de los funcionarios y se ha implantado apenas sin discusión entre quienes abogan por la introducción de la flexibilidad en los sistemas meritocráticos”. Colino, Molina y Parrado 2008 (pag.34).

Profesionalizar a los servidores públicos implica contar con las personas que reúnen las condiciones meritocráticas y con la competencia necesaria para desempeñar un cargo en la administración pública, es por esto que los consultores e investigadores del tema han considerado que el mérito es un criterio imprescindible en todo sistema de servicio civil. Entre estos, Yolanda Cordero (2010), dice que es como filosofía de la

administración enmarcada en las capacidades de las personas que ingresan o aspiran a ingresar al servicio público, cuya aplicación desalienta el uso de criterios no relacionados con las ejecutorias profesionales de los empleados públicos o de los aspirantes a empleados. Esto conduce a una evaluación por competencias de los perfiles que se necesitan en los puestos de trabajo.

Aquí se defenderá que la introducción de la meritocracia no precisa de un cambio sistémico para que sea exitosa y que también puede ser alcanzada mediante sedimentación y difusión a partir de la profesionalización de áreas específicas de las administraciones públicas. Además, en la argumentación se mantiene que la introducción de la meritocracia es prioritaria sobre la flexibilidad en un sistema de función pública, incluso a costa de causar rigideces en la gestión de las personas.

Parrado (2008) le pone énfasis al proceso de reclutamiento y selección y la carrera, Esto porque, entre los procesos que la administración científica le llama subsistema de recursos humanos, contribuyan con hacer el ejercicio democrático para el establecimiento de un sistema de mérito.

En los planteamientos de Parrado son diversos los argumentos que fundamentan la necesidad de construir un servicio civil meritocrático y profesional. Se resumen las distintas versiones:

1) La influencia de la escala de weberización en el desarrollo económico. La hipótesis del «Estado weberiano» propone que la sustitución del sistema de patronazgo por una burocracia profesionalizada y estable es una condición necesaria, aunque no suficiente, del desarrollo económico de un Estado. Los aspectos básicos de una burocracia weberiano incluyen el reclutamiento por métodos meritocráticos, procedimientos claros, profesionales y transparentes para la contratación y cese de los empleados públicos, así como la promoción hacia los puestos superiores mediante la carrera interna. En definitiva, los criterios profesionales priman sobre los políticos en el Estado weberiano.

Esto así porque, según lo expresado anteriormente, las reglas están dadas y son claramente observadas por el sistema de poder actuante. En ese caso se está poniendo en ejecución todos los parámetros establecidos por las reglamentaciones existentes. En

este se pone como ejemplo el desempeño mostrado en la medición de una escala weberiano por algunos países de la región. El caso que nos ocupa, la República Dominicana, muestra una deficiente puntuación

2) El aislamiento de las élites tecnocráticas económicas; El informe del Banco Mundial (1993) sostiene que tres requisitos han propiciado el milagro económico de algunos países del Este asiático: 1) programas de distribución de la riqueza, con lo que se pueden prevenir ciertas injerencias de los intereses económicos en las actividades estatales; 2) un cuadro de tecnócratas económicos aislados de las presiones políticas, y 3) mecanismos adicionales para ganar el apoyo de las élites empresariales. (pp. 157 y ss.)

3) El neo institucionalismo racional y la teoría del principal-agente, basándose en las teorías neoinstitucionalistas de cálculo racional de autores como North, Olson y Moe, mantiene que la seguridad jurídica, por su contribución a la reducción de los costes de transacción en las relaciones económicas y comerciales y el servicio civil meritocráticos, favorecen el desarrollo económico. Prats sostiene que los factores de cambio institucional (expansión económica y expansión de los servicios) así como una coalición de actores (para los que el esfuerzo de cambio obtenga beneficios que superen los costes) propician el paso de un sistema de patronazgo a otro de mérito.

4) El modelo ideal de recursos humanos:(2008:225).”Este estudio ha servido en buena medida para argumentar la importancia de la vinculación entre el desarrollo burocrático (Implantación de la meritocracia) y el crecimiento económico” Echebarría y Longo han abogado también a favor de la profesionalización del servicio civil en diversas publicaciones. Con este argumento se han realizados diferentes diagnósticos sobre el servicio civil en la región y en los mismos se han articulado unos índices de servicios civil donde el móvil del mismo es agrupar los subsistema de administración de recursos humanos en la ciencia de la administración científica.

Para Martínez (2005):

El sistema funcional de mérito, no sólo garantiza la eficiencia asignativa, la durabilidad de los compromisos legislativos, la confianza social y la seguridad jurídica, sino que es, el arreglo institucional garantizador de la

eficiencia de los organismos y agencias administrativas. Contribuye a la construcción de la necesaria cultura del servidor público la existencia de un sistema de ingreso de los servidores públicos al sector gubernamental a través de criterios claros y objetivos con igualdad de oportunidades; un sistema de evaluación permanente de los puestos públicos; la existencia de un sistema de profesionalización y actualización continuas; la existencia de una competencia interorganizativa sana en la que se entrelacen metas y objetivos; la estabilidad en el empleo para los servidores públicos; la implementación de criterios de calidad, eficiencia y obtención de resultados en todas las áreas de la función pública y el establecimiento de un sistema de incentivos y promociones, indiscutiblemente, son elementos que coadyuvan a la construcción de dicha cultura (pp. 48-49)

Gazier, “existen dos modelos extremos de servicio civil que no son realizables en ninguna parte: servicio civil de estructura abierta y servicio civil de estructura cerrada. Los modelos de servicio civil se reconstruyen combinando elementos de ambos sistemas (...)”. (Citado por Roberto Avalos Aguilar, pag.9). Esta concepción de servicio civil es planteada igual para el modelo de recursos humanos. (Martínez Puon 1999). ¿Qué importancia tiene el modelo de función pública para las políticas de gestión de recursos humanos? Carles Ramió y Salvador (2002) dicen: La definición inicial del modelo abierto o cerrado es el primer paso para la construcción de las políticas de recursos humanos y a la operativización de esas políticas (pag.23).

Villoría (2008) dice al referirse al «gerencialismo» estamos considerando, sin duda, este discurso devenido de la Nueva Gestión Pública (NGP), que asume que un diseño meritocrático y un marco de incentivos inspirados en la teoría principal-agente, envueltos en un discurso motivacional en pro de la eficiencia y la profesionalización, son elementos «técnicos» casi puros para constituir el entramado político de un servicio profesional (p 66).

Con los argumentos de este planteamiento se le pueden dar accesibilidad a las variables e indicadores formulados y a explicar de las hipótesis de trabajo cuando se busca medir los procesos de administración de políticas de gestión de recursos humanos,

independientemente de que se adopten procedimientos establecidos en un régimen determinado. Esta debería asumir las experiencias culturales del país e implementar estrategias propias que le sean de éxitos; más adelante, esta reflexión es fortalecida con el análisis que hace (Longo, 2004) aboga para que América Latina no especule con implantar modelos de servicio civil de estilo continental, ya que considera que éstos van asociados a una burocracia barroca paralizante, a blindajes corporativos de los empleados públicos y que genera la ineficiencia del sector público. En este sentido, Ramió y Salvador, 2005 dice que todavía los que plantea no logra aportar herramientas para gestionar los recursos humanos de forma flexible sin ahondar en el clientelismo o en el modelo de patronazgo tradicional en la región.

El servicio civil de carrera surge como respuesta a los retos administrativos: 1- La demanda de personal altamente calificado para afrontar los nuevos retos que asume la función pública; 2- Las nuevas condiciones prevalecientes en el ámbito mundial; y 3- El profundo desprestigio de los funcionarios públicos debido a casos de corrupción, abuso de funciones e impunidad en el ejercicio de sus funciones. Estos planteamientos de Moctezuma (1999) responden al modelo de administración post modernista en el cual surgió la tendencia de la nueva gestión pública, que en los años 80 estaba caracterizado por la propuesta de la política fiscal.

En un informe del BID en el año 2006 sobre el servicio civil entre los países de América latina se pone de manifiesto “un panorama desigual en cuanto al grado de desarrollo de la profesionalización de la gestión del empleo público en la región, pero con un claro predominio de los entornos institucionales deficitarios en atributos esenciales de la noción de profesionalización que estamos manejando”

Estas carencias resultan evidentes en los componentes meritocráticos del concepto, y se manifiestan especialmente en la persistencia de las prácticas de clientelismo y patronazgo político de cargos; pero se extienden igualmente a los elementos más conectados con la flexibilidad y la eficiencia en el funcionamiento de los diferentes subsistemas. (Longo 2008: pag.55).

Los obstáculos a la profesionalización no deben ser vistos, en lo fundamental, como problemas de naturaleza técnica, entendiendo por tales aquellos que se pueden resolver

eligiendo los medios recomendados por el «saber hacer» existente en un área determinada del conocimiento disponible. En su mayor parte, son problemas que deben ser abordados en clave de gestión del cambio organizativo y de la economía política de las reformas institucionales. (Longo2008:61). El limitar los problemas de la profesionalización de los servidores públicos al enfoque técnico es tener una visión de este muy reducida y limitada a aspectos simplistas sin que en estos intervengan otros aspectos claves como es dentro de tanto, la cultura organizacional como factor que influye en las características del comportamiento de los servidores públicos.

Esos problemas de profesionalización son de índole de un abordaje “político”, de visión de estado, y donde ahí estaría implicado lo que debe ser la concepción de una administración de eficacia y eficiencia y el medio sea mantener una organización que responda a una estructura de normas, principios y alineada a ideales que procuren responder a la satisfacción de los servicios que ofrece a la ciudadanía con el fin de implementar políticas públicas que impacten a la ciudadanía.

Los perfiles de diferenciación del servicio civil de los países centroamericanos son analizados por Iacoviello (2009) en relación a cinco índices de calidad del servicio civil:

1-El mérito, 2- La consistencia estructural del sistema, 3- La eficiencia de las decisiones sobre los recursos humanos, 4- La capacidad funcional para operar sobre los contratos laborales de los individuos y grupos de trabajo, 5- La capacidad integradora o de articulación entre los intereses de los distintos actores en relaciones de empleo.

Estos índices han sido el modelo que diferentes investigadores y consultores del área han utilizado como modelo para evaluar el régimen de servicio civil en la región, y los mismos han servido de base por diferentes organismos internacionales para realizar las evaluaciones en diversos países donde actúan; tal es el caso del BID, BM, OCDE, que tienen el propósito de apoyar las la implementación del servicio civil.

Una gestión pública de calidad puede medir sus resultados si se logra la capacidad de satisfacer de manera oportuna y adecuada las expectativas de los ciudadanos y los servidores públicos pueden estar alineados a esas demandas, siendo eficientes y eficaces en sus funciones. Independientemente del modelo de gestión asumido y de los

procedimientos para la profesionalización de los recursos humanos, una gestión pública se orientará a la calidad cuando se encuentre centrada en la institucionalidad con una gestión pública por resultados.

En la República Dominicana, diferentes organismos internacionales han apoyado con varios programas y proyectos la implementación de acciones y la ejecución de estrategias que pongan en marcha los procesos de implementación de profesionalizar los servidores públicos. Con estos programas, los organismos que ya cerraron (el caso del BID con su iniciativa Pro-Reforma), contribuyeron a aumentar “la eficacia, la eficiencia y transparencia” en la administración pública. Reviste de gran importancia para el BID en la implementación de estrategias para las políticas organizacional si esta no tienen el propósito de lograr resultados positivo con respecto al servicio civil; entonces dice: “estrategias políticas bien diseñadas pueden ser anuladas sus resultados potenciales a causa de una deficiente organización y estructura del servicio civil” (BID 2009).

Fueron muchas las instituciones beneficiadas con este programa Ministerio de economía, Planificación y Desarrollo, ministerio de Administración pública, consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, Procuraduría General de la República, Instituto Nacional de Administración Pública, Consejo Nacional de Reforma del Estado, Oficina Nacional de Estadística y la Policía Nacional. (BID 2009). Estas organizaciones han logrado desarrollar fuertes procesos de reformas en las funciones que ejecutan y modernizar sus estructuras administrativas.

Diversos países desarrollaron áreas protegidas de prácticas clientelares; pero la introducción de medidas encaminadas a mejorar la competitividad y transparencia en los concursos y promociones sólo logró algunos resultados en aquellos sectores donde los requerimientos de calificación profesional eran más estrictos y donde el servicio finalista estaba más claramente definido, como sanidad y educación, por ejemplo, (Oszlak, 2001). Esto favoreció el desarrollo de subculturas diferenciadas donde, gracias a esta singularidad, determinados colectivos profesionales conseguían crear su propio espacio de gestión, relativamente independiente de la influencia de la dirección política. (Ramíó y Salvador2008:88) En la Republica Dominicana existen organizaciones de la administración pública central que responden a algunos elementos característicos del modelo antes definido. Estas organizaciones tienen una fuerte cultura organizacional,

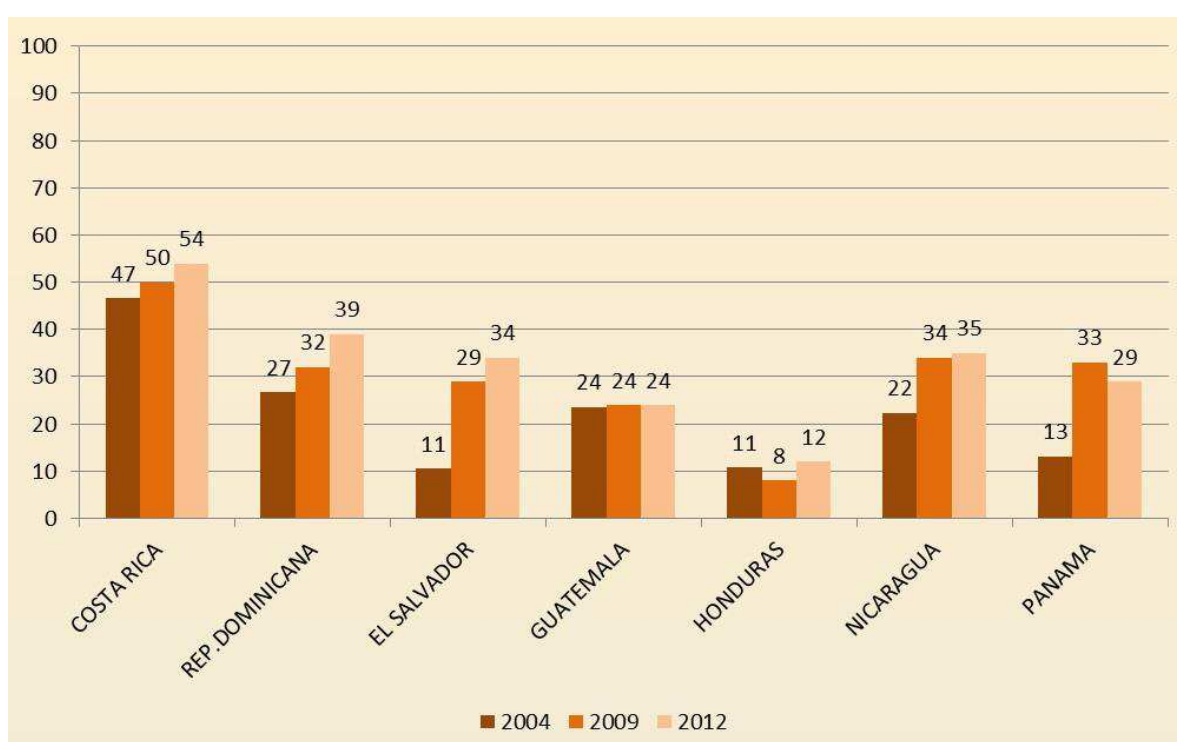
lo que hace de estas identificación por el personal y creando vínculos con sectores profesionales fuertemente capacitados.

Para lograr una administración pública eficiente y productiva, es importante que el sistema de gestionar los recursos humanos incorpore acciones precisas en la planificación del empleo para que este impacte los demás, haga manejable y transparente la incorporación de los recursos humanos aptos al perfil del puesto a desempeñar, con las competencias, conocimientos óptimos y relevantes para obtener el mejor éxito en las labores que desempeña.

Los gestores del área de la gestión de recursos humanos de la DGII consideran que las políticas implementadas allí, se caracteriza por ser moderna y alineada a los objetivos estratégicos; por eso, en este ámbito se persiguió el desarrollo del capital humano para fortalecer e incrementar su capacidad institucional. De esta forma, ha logrado tener el personal necesario para alcanzar sus objetivos institucionales. No es resultado del azar que Impuestos Internos ocupe el primer lugar de las instituciones gubernamentales del país del Ranking de “Las Empresas más Admiradas de 2011”, publicado por la Revista Mercado y está en el lugar número ocho entre las 50 principales empresas donde la gente quiere trabajar en el país, según los estudios que para la misma editorial Mercado realiza la empresa Read Investigación & Consultoría.(Moderna 2012,14).

Es por este y otros casos que la administración fiscal y financiera del país ha sido ejemplo de mantener ciertas dependencias administrativas en la ejecución de las políticas de personal y, por consecuente en la intromisión del poder político, constituyéndose estas en cierta manera un nicho de la administración pública de modelo en gestión y eficacia organizacional. En el caso de la República Dominicana, aunque el proceso de implementación de la profesionalización de los servidores públicos ha sido muy irregular y accidentado por las múltiples razones que se están analizando en el transcurso de este estudio, se cuentan con varios recursos normativos muy modernos y actualizados por documentos oficiales, avanzados y progresista de la región. Todavía persiste una gran resistencia, ignorancia y falta de interés en hacer cumplir los procesos regulatorios del empleo público y, a pesar de esto, se ha ido avanzando en algunos índices de medición del servicio civil en las evaluaciones realizadas por algunos

organismos internacionales. En el 2014, Schuster, Christian: “La reforma dominicana es un caso excepcionalmente ilustrativo para extraer lecciones acerca de posibles estrategias para profesionalizar el servicio civil”. Tal como lo evidencia un aumento de 27 a 39 de un total de 100 en el índice de profesionalización del servicio civil de República Dominicana entre 2004 y 2012 (BID, 2006; Strazza, 2012), se logró una reforma incremental a pesar de las fuertes limitaciones de economía política. Este estudio ha sido considerado en el análisis de diferentes consultores e investigadores del tema, por lo que varios los planteamientos son que se generan del mismo y que se ilustran en todo el transcurso de la investigación.



Fuente: Barómetros centroamericanos (AECID-SICA 2009 y 2012) y Diagnóstico de los servicios civiles latinoamericanos (BID 2006).¹

Ramió plantea en un estudio sobre el servicio civil en América Latina que existen cinco agencias reguladoras entre Perú y la República Dominicana. Estas carecen de modelos

¹ Como se puede observar en el gráfico, el IDB muestra cambios en la mayoría de los casos. Es posible identificar tres situaciones respecto a la línea de base del 2009:

□ *Mejoran*. Aquí se ubican cinco de los siete países. Ellos son: la República Dominicana (+7), El Salvador (+5), Costa Rica (+4) y Honduras (+4). Algunos de esos países (Costa Rica, República Dominicana) desde una línea de base más alta, mientras que otros (El Salvador y, especialmente, Honduras), desde posiciones más bajas. El progreso en estos casos responde, en general, a la dinámica de los aspectos descriptos arriba (mejora de la planificación y las relaciones laboral, iniciativas incipientes en la gestión del mérito, y debilidades en los mecanismos de incentivación de los servidores públicos).

conceptuales de referencia sobre sistemas de función pública o de servicio civil de carrera. Para todas ellas, la profesionalización de su personal es el objetivo primordial, y lo han implantado sin sentir la necesidad de apoyarse en referencias teóricas y conceptuales o fijarse en los modelos mundiales de función pública (continental, británico y estadounidense) o en los modelos nacionales de función pública.

La Constitución de la República Dominicana del año 2010, en su artículo 138 sobre los principios de la Administración pública, que entre otros, destaca la transparencia como uno de los valores que el empleado debe cumplir en el desempeño de sus labores como servidor público. Prestar un servicio en la administración pública requiere compromiso con el trabajo e implica desarrollar habilidades y competencias para actuar con responsabilidad con el compromiso asumido, respetando a los ciudadanos para ayudarlos a satisfacer sus necesidades y demandas.

“Si se concibe la transparencia como una política pública, se extiende su zona de influencia hacia los organismos gubernamentales en lo que se manifestaría como un conjunto de decisiones y acciones del gobierno que tendrían por objeto dar a los ciudadanos y a los propios funcionarios, información clara, precisa, accesible y abundante sobre diferentes dimensiones del desempeño gubernamental” (Hilda Naessens 2010, pag.11)

En el año 2006, por una iniciativa de los directivos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, los gobiernos iberoamericanos contribuyeron a la aprobación por, de un documento doctrinario “Una nueva gestión pública para América Latina” en el que se declara la necesidad de reconstruir el Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post- industrial.

Esto supone una reforma en el sector público para asumir un modelo de gerencia que procure el interés general donde el ciudadano aporte a los procesos democráticos y de los cambios que se estén realizando. Es por esto que el ciudadano es compromisario y actor directo para involucrarse y procurar el modelo de gerencia necesaria que encamine a lograr la profesionalización del servicio civil, construyendo sobre la base del modelo propio adaptado a los elementos culturales del medio, pero apegado a los principios de la ciencia administrativa, sociales y políticas para que, a partir de sus teorías, pueda

redefinir sus principios, misión y visión de ser en un mundo globalizado. Con esto se está revalorizando el accionar y razón de ser de un sistema de profesionalización de servidores públicos.

Esto es posible con la eficiencia, democratización del servicio civil y flexibilización organizacional, los cuales son ingredientes básicos para la modernización del sector público que el paradigma organizacional de la administración pública burocrática no contempla. Ello no obstante, es válido destacar que la crítica en este caso se centra en el modelo organizacional burocrático y no en la idea de profesionalización del cuerpo de funcionarios, aspecto fundamental del modelo burocrático weberiano. La Reforma Gerencial tiene como fundamento la profesionalización de la burocracia que ejerce funciones en el núcleo de actividades centrales del Estado, por lo que presupone el aspecto meritocrático propio del modelo weberiano. La propuesta del CLAD es que, ante todo, se constituya un núcleo estratégico en el seno del aparato estatal, capaz de formular políticas públicas y de ejercer actividades de regulación y de control del suministro de servicios públicos.

Este es un instrumento que orienta a los gobiernos a hacer que los servidores públicos sean agentes promotores de los derechos de los ciudadanos y por tanto, como actores directos del proceso, sean compromisarios de salvaguardar estos principios, convirtiéndose en entes proactivos en la ejecución de acciones propias del proceso.

El el documento del CLAD (1998) sobre el código del Buen Gobierno , unas de las reglas dice: Los miembros del poder Ejecutivo garantizarán que la gestión pública tenga un enfoque centrado en el ciudadano, en el que la tarea esencial sea mejorar continuamente la calidad de la información, la atención y los servicios prestados, garantizarán el ejercicio del derecho de los ciudadanos y de los pueblos a la información sobre el funcionamiento de los servicios públicos que tengan encomendados, con las especificaciones que establezcan las leyes. Este Código contiene un conjunto de reglas que están dirigidas a los ciudadanos, funcionarios para garantizar la ética, la calidad y los valores de éstos.

Estas líneas de análisis descansan en la importancia que tiene para este trabajo una administración eficiente que ejecute acciones encaminadas a que sus resultados tengan

el principal objetivo de satisfacer las demandas y necesidades de los ciudadanos, la cual se hará posible si se puede contar con unos recursos humanos con alto desempeño de calidad y eficientización en las funciones que realizan.

Puón (1999) El ciudadano es considerado como un cliente, porque aporta contribuciones para la manutención del Estado, se convierte en el centro de toda acción gubernamental y administrativa. Es por esto que los gobiernos y la administración pública desarrollan esfuerzos en procura de mejorar las relaciones que se dan con los ciudadanos. Esto es posible por “la necesaria profesionalización de los servidores públicos que forman parte de los aparatos administrativos”Martínez Puón 2003(pag.15).

La Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública (2007) dice que la misma tiene por finalidad “la práctica de un buen gobierno mediante la formulación de políticas públicas convenientes a toda la sociedad, dentro de parámetros equilibrados de racionalidad política, técnica y económica”. Un buen gobierno que cree en las estrategias adecuadas para implementar un régimen de servicio civil adecuado a las circunstancias, al sistema y a los cambios que se van generando, que aseguren que las personas tenga acceso “seguro, oportuno y universal al empleo público”. Dos propósitos fundamentales de un buen gobierno democrático son: 1º Toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso de formulación, ejecución y control de las políticas bajo el principio de corresponsabilidad social. 2º La gestión pública tiene que orientarse para resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo entre otras modalidades la responsabilización del ejercicio de la autoridad pública por medio del control social y rendición periódica de cuentas”.

Los objetivos de dicha Carta y que son de interés para este análisis son:

- “Calidad y la excelencia en la gestión pública”.

Con estos objetivos se lograría la eficientización y la eficacia de las instituciones de la estructura del gobierno central que logran sus objetivos con menor uso de recursos públicos satisfaciendo con los más altos estándares de calidad a los ciudadanos beneficiarios de las implementaciones de las políticas públicas

- “Principios y orientaciones de referencia a los países iberoamericanos en la formulación de políticas, planes, modelos y mecanismos que permitan la mejoría continua de la calidad de la gestión pública, entre otros”

Los países latinoamericanos son los compromisarios de la aplicación de estos principios. En el caso particular de la República Dominicana, ha venido implementando acciones y estrategias precisas en programas, proyectos, con el fin de mejorar de manera continua las políticas públicas en beneficio del ciudadano. Para esto se emitió el decreto No. 211-10 aprobado el 15/4/2010 donde se declara de carácter obligatorio la elaboración e implementación de las Cartas Compromiso al Ciudadano en las instituciones de la administración pública. Cualquier órgano o entidad de la administración pública central, descentralizada y municipal que preste servicios directamente al ciudadano debe elaborar e implementar su Carta Compromiso. Con este instrumento se establecen unas relaciones más directas entre los ciudadanos demandantes de los servicios públicos y las administraciones ofertante de esto, consolidándose la prestación de servicios públicos.

2-2.- Marco Teórico.

2.2.1 - Definición y relación entre servicio civil, profesionalización del servicio civil y políticas de gestión de recursos humanos:

La Profesionalización del Servicio Civil.

Los sistemas contemporáneos de función pública tienen su origen en la instauración de los regímenes constitucionales en Europa y América desde finales del siglo XVIII. El empleado público (Sánchez Morón, 1996, pág. 25) dejó de ser un servidor personal de la Corona para convertirse en funcionario del Estado, ente impersonal regido por las leyes. En 1853, Northcote y Trevelian, comisionados por Gladstone para realizar una encuesta sobre la función pública inglesa, se pronunciaron por la implantación de un sistema de concurso abierto a todos para el reclutamiento de los servidores públicos, trasladando a la metrópoli el sistema ya aplicado el mismo año en el reclutamiento para el servicio en la India. Una Order in Council de 21 de mayo de 1855 es la verdadera acta

de nacimiento del servicio civil. Creaba la Civil Service Commission y nombraba a tres comisionados, encargados de examinar a todos los candidatos, a fin de evaluar su idoneidad para el cargo. (Citado por Longo 2004.70).

El concepto de servicio civil se identifica como el término adoptado en países como Inglaterra, Estados Unidos y demás países anglosajones, no se utiliza este término en Europa en su lugar se utiliza función pública. En Latinoamérica se adoptó el término de servicios civil de carrera, y en años recientes la denominación del concepto ha variado; algunos autores y legislaciones le han denominado servicio público de carrera (Haro Bélchez, 2000; Aguilar 1998) o servicio profesional de carrera.

Para Raymundo Amaro Guzmán (1996: 120-121), el servicio civil significa:

- a) El sector público de naturaleza civil, donde se concentran todas las actividades normativas, operativas, asesoras y administrativas del gobierno;
- b) el conjunto de leyes, decretos, reglamentos y disposiciones relativas al régimen de trabajo de personal civil estatal, aun cuando no se propicie la carrera del servidor público;
- c) administración científica del personal civil de las instituciones públicas donde deben predominar, entre otros elementos, el mérito e idoneidad personal y la carrera administrativa. Esta conceptualización que hace el Dr. Amaro del servicio civil integra diversas características de elementos fundamentales, que en la actualidad estructuran el sistema de servicio civil en la República Dominicana y sobre el cual se diseñan las estrategias, programas y procedimientos que hagan posible la puesta en marcha del sistema.

Con relación a estos aspectos, Francisco Longo (2004) dice que el servicio civil es “un conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articula y gestiona, en una realidad nacional determinada, el empleo público y los recursos humanos que lo integran.”. Por eso, la adecuación del modelo de servicio civil es una condición propia de las realidades de cada país del que no puede renunciar a su facultad de adaptar y crear las características de esta; por lo que se puede decir que no hay un modelo de servicio civil igual e ideal entre los países, porque son las condiciones imperante del momento tales como las reformas que se llevan a cabo, los cambios que genera la tecnología de la información, los niveles de competencia en el acceso al empleo y la

comunicación, entre muchos más importantes las que determinan el modelo de servicio civil.

Para Oslak (2009) un sistema de servicio civil puede ser definido como un conjunto de reglas jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el estado asegura la disponibilidad de personal, con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad. (pag.2).

Las definiciones de estos tres autores: Longo, Oslak y Amaro tienen en común el elemento normativo y jurídico en un sistema de servicio civil y que se constituye en principios que han conformado y guiado la conceptualización sobre el servicio civil en los diferentes países.

Analizado así, el servicio civil es un componente específico de cada país, el cual se estructura de acuerdo al contexto y determinado por el conjunto de reglas y elementos culturales que le van a dar personería jurídica muy propia; por lo que no se puede importar reglas de otros medios culturales sin comprobar su nivel de adaptabilidad. Es por esto que se hace referencia a las modalidades o tipos del cual Mauricio Dussauge (2005) distingue entre servicios civiles de carrera o servicios civiles de empleo y que también hace Carles Ramió diferentes modelos de función pública: modelo de gestión de recursos humanos cerrado y el modelo de gestión de recursos humanos abierto. (Citado por Martínez Puón 2003:44).

En el caso específico de la República Dominicana en la legislación se utilizaba el término servicio civil, luego entra en vigencia la actual legislación que adopta el término de función pública con los fundamentos asumidos por el documento oficial que es un modelo para la conformación de los principios de función pública, la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

“Las administraciones publicas de los países latinoamericanos no pueden seguir conduciéndose bajo el signo de la improvisación y del dispendio que se genera en cada cambio de gobierno como producto del cambio de las personas en sus cargos.”(Martínez

Puón 2013:31). Es por esto que Martínez se pregunta: Que tanto la alternativa de la profesionalización puede paliar estos problemas?

Cuestionamiento de esta naturaleza se pueden visualizar cuando la profesionalización es un sistema institucionalizado que tiene sus reglas, normativas, prácticas y estrategias de accionar en las diferentes estructuras de gobierno a través de las organizaciones, ejecutando los procedimientos necesarios por medio de las estrategias planificadas. Contribuye al desarrollo de las capacidades de los servidores públicos para que estos ejecuten sus funciones con altos niveles de calidad en los servicios que brindan éstos productos de las políticas públicas implementadas. Los resultados obtenidos tienen consecuencia para la eficacia y eficiencia organizacional, lográndose que los servidores públicos con méritos puedan permanecer en el cargo.

La profesionalización es un concepto genérico, es “la capacidad que tienen las organizaciones de dotar a su personal de las condiciones necesarias para que éstas, puedan contar con desarrollo profesional propio y que a su vez contribuya a alcanzar los objetivos definidos y propuestos por aquellas”. (Martínez 2013:32).

La profesionalización de los empleados públicos es un componente muy importante del proceso de reforma de la administración pública. Han sido muchos los modelos utilizados en diferentes países para iniciar el proceso de reforma de la administración pública. La propuesta norteamericana de David Osborne y Ted Gaebler del libro Reinventando el Gobierno, plantean una estructura más flexible, descentralizada, con una orientación empresarial, basada en diez principios; entre éstos y de interés para la presente investigación es la del “gobierno inspirado en objetivos y el gobierno dirigido a los resultados”. Estos son principios que entran en contradicción con el accionar burocrático de muchos gobiernos que se enfocan en el cumplimiento de reglas y normas establecidas que muchas veces son inflexibles y apegadas a sistemas normativos muy alejados de las costumbres del medio. Otros principios colocan al ciudadano en una posición preponderante, donde la satisfacción de éste sea la garantía de una gestión de calidad institucional. Con este debate se valorizan los planteamientos del enfoque de la nueva gestión pública.

Osborne y Gaebler consideran que la gente que trabaja en el gobierno no es el problema, sino los sistemas en los que se desenvuelven, caracterizados por obstaculizar el desempeño de la creatividad individual y por debilitar la energía de los servidores públicos en organizaciones rígidas, apegadas a procesos inflexibles que no contribuyen en nada con el desarrollo de servidores competentes. Es por esto que, para esta investigación resulta de mucho interés en el proceso de profesionalización las organizaciones de las administraciones públicas que deben observar los elementos culturales como factores que operan de manera significativa para impactar en la misma.

Si la profesionalización se concibe como un proceso, entonces en la aplicación de normas y políticas para el desarrollo de habilidades y capacidades para el desempeño de un puesto en la administración pública, se deben implementar procesos donde el mérito sea un recurso indispensable para acceder al servicio civil y así se estará contribuyendo al desarrollo institucional. Está también relacionada con la aplicación de las normas y políticas que regulan el servicio civil y la carrera administrativa en las instituciones públicas para impactar en la calidad de vida de los ciudadanos; así como la ejecución de las políticas de gestión de recursos humanos. Con esta concepción quedan también englobada las instituciones de la administración pública dominicana donde se planifican las estrategias del ámbito de la ejecución de las políticas del sistema de recursos humanos para desarrollar ese talento, sin que para esto tengan que regirse por normativa previamente establecida de un régimen o ley determinada por el estado.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública es un documento y compromiso asumido por los jefes de Estado y de Gobierno con el objetivo de implementar una administración pública eficiente, moderna, que cuente con servidores públicos profesionalizados y con alto nivel de desempeño para responder a las exigencias y demandas de las transformaciones sociales que se va produciendo en el mundo laboral.

La profesionalización y Función² pública.

“Conjunto de arreglos institucionales mediante lo que se articula y gestiona el empleo público y las personas que integran éste, dichos arreglos comprenden: normas, escritas o

² La función pública y servicio civil son términos utilizados en el mismo contexto y son sinónimos.

informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general. (Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2003).

El concepto de función pública utilizado aquí parte de diferentes elementos que son considerados para la explicación en un marco conceptual macro donde se visualizan de manera general los siguientes elementos al proceso de análisis:

1. Las ideas: “normas, estructuras, pautas culturales, políticas, procesos, prácticas y actividades diversas”.
2. Las instituciones: “conjunto de arreglos institucionales”.
3. Los actores: gestiona el empleo público y las personas.
4. Los resultados: administración pública profesional y eficaz al servicio del interés general.

La integración de esos elementos en un sistema de servicio civil es lo que puede asegurar que la profesionalización del personal se implemente con la institucionalidad necesaria y que en el mismo se cuente con la estructura que lo puede legitimar porque entran los diferentes elementos que determinan un sistema integro.

Los criterios orientadores y principios rectores que contiene la misma, la poseen como un “instrumento al servicio de estrategia de reforma”; esto se inspira en:

la capacidad de los recursos humanos en la administración pública para garantizar que los servicios públicos ofrecidos al ciudadano (a) sean eficientes y eficaces y contribuyan a satisfacer necesidades del bienestar colectivo. Los servicios públicos son la garantía de que en la administración pública se están desempeñando las funciones apegadas a los propósitos de las políticas públicas.

Los diferentes criterios que sustentan la Carta de la Función Pública se basan en todo un conjunto de variables medibles y lo que permite que se pueda hacer uso de diferentes enfoques para el análisis de ésta, éstas del área de las políticas de gestión de recursos humanos que van a ser medidas y analizadas en esta investigación para su posterior explicación al objeto de estudio. Una de estas es la variable dependiente “organización

eficaz y eficiente” y que son indicadores a su vez de la profesionalización de los servidores públicos y que la Carta utiliza función pública.

Por considerarla de importancia para esta investigación, los criterios y principios que inspiran la Carta de la Función Pública “La profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos” (pág.). La profesionalización de los servidores públicos es un medio para poder lograr efficientizar la misma. Este se hace viable cuando se pueden implementar las acciones propias de un sistema de gestión de las políticas de recursos humanos, así como el principio: “mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos” (pág.). Con estos postulados se fortalecen los indicadores de las variables a medir.

Varios de los documentos consultados para este estudio y que han sido determinantes en la mayoría de los planteamientos que se presentan en la investigación, han destacado las variables eficiencia y eficacia como eje fundamentales, sin los cuales las administraciones públicas no pueden desempeñarse; de los contrarios, no estarían al servicio de los intereses generales. Estos son documentos oficiales (la Carta Iberoamericana de la Función Pública, la Estrategia Nacional de Desarrollo y la Constitución Dominicana) de los que se estarán estructurando análisis.

Con la aplicación de estrategias de un sistema de políticas de administración del talento se tienen que ejecutar acciones propias encaminadas a profesionalizar “como sistema integral vinculado a un adecuado esquema de reclutamiento y selección, formación, promociones, ascensos, estímulos y retribuciones que reconoce y asegura la motivación del servidor público para especializarse y desempeñarse en términos de calidad, compromiso y eficiencia para conseguir los fines de la organización de la forma parte”. La profesionalización significa “la contratación de personal con componentes de consistencia en conocimientos, experiencia, criterio, capacidad de juicio técnico, conciencia y compromiso ético” (Martínez 2013:32).

Estos atributos que de manera específica caracterizan la definición de profesionalización, son un referente a considerar para la estructuración y el establecimiento de los procedimientos de éste; pero lo más importante es que en esto se

contemple el mérito y las competencias constante de los servidores públicos con el fin de que se pueda mantener la estabilidad en un sistema de servicio civil para una administración pública eficaz y eficiente.

Al estudiar la profesionalización de los servidores públicos en la administración pública podemos encontrar explicaciones en la teoría de las ciencias políticas que investiga el desarrollo de las instituciones. En “un sentido amplio son las reglas, normas y costumbres de operación del sistema; y al mismo tiempo, las redes que sirven para enlazar y encausar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintos componentes del sistema” (Rivas, 2003, p.39).

Algunos de estos conceptos envueltos en esta definición son factores que se consideran importantes para explicar el objeto de estudio. El enunciado que valora la cultura social como elemento que influye en el proceso de profesionalización a través de la cultura organizacional. En este concepto hay varias lecturas que se desprenden, pero que en este apartado seleccionamos una, la “institución” con una orientación “cultural” en esto dice Salvador (2003) la “lógica” de lo apropiado” incide directamente sobre el comportamiento de los actores que participan en la institución, proceso que se inicia y refuerza con las dinámicas de socialización de los miembros que entran a formar parte de una organización. (pag.73).

El servicio profesional es aquel funcionario público que está protegido jurídicamente por reglamentos establecidos por la ley, por actos administrativos con normas internas particulares a las instituciones. Este servidor calificado ejecuta sus funciones de manera permanente con mérito para desarrollarse en el puesto, procurando nivelar un servicio de calidad para satisfacer necesidades que demanda la ciudadanía y que son requisitos del cargo.

Un servidor público ´competente y profesionalizado contribuye a que en la administración pública se desarrolle en base a reglas de continuidad y al mérito de éstos, proporcionando sus experiencias y formación profesional al servicio de las instituciones para llevar a cabo decisiones y políticas que conduzcan a altos niveles de calidad de las políticas públicas que se ofertan y ejecutan para satisfacer las demandas de los ciudadanos y las comunidades.

Si el servidor público ejecuta sus funciones en un ambiente laboral que se caracteriza por el desarrollo de buenas estrategias en el desempeño de sus funciones, la ejecución de políticas del sistema de gestión de recursos humanos, así como acciones realizadas en el marco de las normas y valores que deben guiar el comportamiento laboral, los beneficios que obtendrá en sus funciones estarán matizadas por la calidad y el logro de resultados con altos niveles de eficiencia administrativa.

En el marco jurídico de protección, el servidor público está comprometido ética y moralmente con la sociedad, sus actuaciones deben estar regidas por ésta en el ejercicio de sus funciones. Amparado en ello, se instituye la Ley 120-01, el código de Ética del Servidor Público. Esta ley tiene los principios, las atribuciones, las prohibiciones, sanciones e incentivos para que el servidor público permanezca o no en el cargo, así como la ley 41/08 en su Régimen ético y disciplinario.

La profesionalización del servicio civil es un componente especializado y específico de las políticas de un sistema de gestión de recursos humanos. El servicio civil comienza en Alemania. Ésta es la cuna del funcionario moderno y la carrera administrativa. Otto Hintze expresa la siguiente “Alemania es el país clásico de los funcionarios en el mundo europeo, lo mismo que China, Asia y Egipto en la Antigüedad”.

Ramió y Salvador (2002), dicen que definir un sistema de gestión de los recursos humanos entendido como institución supone centrar la atención en cómo las normas, las reglas, los valores y los procesos asociados a sus diferentes ámbitos de actuación inciden o configuran una determinada “manera de hacer” en cuanto a las actuaciones que una organización plantea para con sus empleados. (pag.65). Estas diferentes “manera de hacer” se traducen a la ejecución de los diferentes subsistemas que conforman el sistema de las políticas aplicada en el ámbito de la gestión de recursos humanos como una institución en un sistema conectado. En tanto que institución, el sistema de gestión de los recursos humanos genera una “lógica de lo apropiado” (March y Olsen, 1989; Peters, 1999) que establece los parámetros para el desarrollo de la actividad de los distintos actores implicados.

La administración de recursos humanos para Chiavenato (2004), constituye un área interdisciplinaria donde se integran aspectos de Psicología Industrial y Organizacional,

Sociología organizacional, Ingeniería Industrial. Ingeniería de Sistemas, Derechos del Trabajo, Medicina del trabajo, entre otras, [esto contribuye y da base para que al desarrollar los temas se puedan explicar sustentado por diferentes enfoques conceptuales]. Está orientada a realizar diferentes funciones para lograr satisfacer adecuadamente las condiciones del trabajador. Las que se subdividen en diferentes áreas que se llaman subsistemas de administración de recursos humanos. Las mismas son analizadas en otras estructuras de este trabajo y variables a medir y reestructuradas para adaptarla a la realidad administrativa del contexto estructural donde se realiza la investigación.

Esta gestión de recursos humanos es concebida como un sistema entrelazado por varios subsistemas, donde cada uno de esos subsistemas se integran de manera unísona para lograr la implementación de los diferentes programas que se ejecutan, siendo el componente capacitación y formación uno de los más importantes porque contribuye de manera directa a desarrollar el proceso de profesionalización y por eso, Chiavenato (2002) resalta que la profesionalización debe estar enfocada a estructurar programas de formación asociados a las necesidades de gestión, productividad y competitividad de la compañía, resaltando la gran importancia de complementar lo anterior con la incorporación externa de personal altamente capacitado, que con sus conocimientos y experiencias enriquecerán dicho proceso.

Unas características aplicadas a la gestión de recursos humanos, conjuntamente con técnicas de gestión, conlleva la asunción de las premisas básicas que orientan el modelo de gestión Estrategia de Recursos Humanos, considerando una “Institución” - como conjunto de valores, normas, rutinas y procesos - dentro de la organización (Aguilar). En esta dimensión de institución, “la interrelación de normas, valores, reglas, rutinas y procesos que se dan en el sistema de gestión de los recursos humanos generan una suerte de “lógica de lo apropiado” que establece los parámetros para el desarrollo de la actividad de los distintos actores implicados”. (March and Olsen, 1989 citado Salvador 2003).

Cuando las políticas que se ejecutan en un sistema de gestión de recursos humanos son de una visión estratégica, la misma visualiza la implementación de programas que contribuyan a que el accionar de los actores implicados en la profesionalización de los

servidores se empoderen logrando que estos “interpreten las situaciones a las que se enfrentan, incidiendo en la definición que hacen de sus propios intereses y expectativas, a partir de sus responsabilidades institucionales y relacionales con el resto de actores; es decir, aquello que se espera, como apropiado, de su rol. Salvador 2003:75.

La puesta en ejecución de un sistema de recursos humanos es la garantía de que se puedan desarrollar actividades propias de los procesos administrativos que emanan de las normas que se han promulgado con el propósito de conseguir que el personal desarrolle su potencial para la estabilidad laboral, y en otro caso, los valores, costumbres y buenas prácticas administrativas que se diseñan para responder a políticas de reformas y modernización son vías para la implementación de la profesionalización de los servidores públicos.

Analiza la burocracia como un “actor político” y no como un agente técnico-administrativo. Es lo que él llama considera la nueva gestión pública. La introducción del término viene a relación ya que en esta visión, el servicio civil no puede ser “maniatada” Será necesario comprender las complejas relaciones que un poder Ejecutivo maniatado por el servicio civil debe construir para hacer valer su autoridad y liderazgo sobre la burocracia, y la corresponsabilidad del poder legislativo en el manejo y dirección de los programas gubernamentales. (Villoria 2008:165).

2.2.2.- El enfoque neo institucionalista y la profesionalización de los servidores públicos.

Desde la perspectiva de la ciencia política con el enfoque neoinstitucional se guiarán varios planteamientos de la investigación con el propósito de poder hacer los análisis pertinentes que el objeto de estudio amerite y que puedan dar respuestas a las hipótesis y preguntas formuladas aquí. Dentro de su explicación contiene elementos y variables que resultan muy adecuado, puesto que su análisis puede ser abordado desde otras disciplinas para realizar una explicación de manera interdisciplinaria, entonces, se utilizarán los planteamientos desde la ciencia de la administración y con el enfoque de la nueva gestión pública. Todas estas interrelaciones responden a lo contemporáneo y estratégico que resulta ser el proceso de profesionalización de los servidores públicos.

Es por esto que los modelos representados para estos enfoques demandan la redefinición de conceptos claves: profesionalización, institución; concepto ya definido en la primera parte del capítulo, organización eficiente y eficaz, organización y teoría organizacional, para poder comprender mejor las variables dependientes; estrategia de buenas prácticas administrativas, cultura organizacional, las políticas del subsistema de gestión de recursos humanos, los procesos administrativos y los programas ejecutados por organismos internacionales las que son variables independientes y muy importantes, envueltos en las hipótesis y preguntas de trabajo. Estas serán abordadas en el desarrollo de los subsiguientes capítulos.

El estudio del proceso de profesionalización de los servidores públicos en las organizaciones públicas del gobierno central, destacando el análisis de la administración fiscal como ejemplo de eficiencia y eficacia organizacional, puede ser sustentado por los planteamientos de la ciencia política porque sus teorías darán explicaciones a las variables e indicadores envueltos, así como analizando los criterios planteados del modelo de la nueva gestión pública y en las funciones administrativas. “Este es un tema que relaciona aspectos de variables de carácter aplicado y operativo en los procesos implicados del objeto de esta investigación, el enfoque del nuevo institucionalismo, analiza las instituciones, los actores y su comportamiento racional”. (Peters 2003).

Cuando se lleva a cabo análisis sobre aspectos institucionales “no basta con tomar en cuenta tan solo una disciplina, también o hace falta retomar diversos enfoques para tener un estudio más profundo y completo, lo cual hace que el neoinstitucionalismo se constituya en una unidad de análisis multidisciplinario”. (Pérez y Valencia 2004:93).

Por eso es coherente el análisis de la profesionalización del servidor público desde la teoría noinstitucionalista es viable, porque la visión que asumen los actores políticos de los grupos de poder del momento va a determinar los resultados en la toma de decisiones; las normativas nacionales que regule el accionar del comportamiento del servidor público, así como las condiciones funcionales de las instituciones públicas como estructuras organizativas serán elementos que interactúan y definen el objeto de estudio. Salvador (2003) Señala que desde la perspectiva noinstitucionalista se llama la atención sobre la interacción de los elementos que constituyen la institución y sus

interrelaciones, en tanto que constreñidores de determinadas acciones en materia de gestión de personal (las contrarias a los acuerdos y significados establecidos) y promotores de otras (las acordes con la institución). (pag.76).

El neoinstitucionalismo es producto del institucionalismo de finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Nace en las ciencias sociales anglosajonas, a finales de la década de los setenta y, al igual que el institucionalismo, surge como oposición a la teoría neoclásica, planteando divergencias en relación con la microeconomía, especialmente con los costos de transacción y los derechos de propiedad; sin embargo, conserva algunos de los supuestos del paradigma neoclásico de la economía contemporánea.(Arias Pineda 2008:42-43). “El Neo institucionalismo permite interpretar las organizaciones a partir del ambiente institucional, en otras palabras, de las reglas de juego, constreñimientos y obligaciones que son aceptadas por los agentes que integran un conglomerado empresarial” (Arias 2008:55).

Los enfoques neoinstitucionalistas parten de la idea de que las estructuras administrativas simplifican la toma de decisiones de los individuos en las organizaciones, en la medida que ofrecen un sistema de valores, premisas y reglas que guían la toma de decisión en un contexto de racionalidad limitada. (March y Simón, 1987). En consecuencia, se definen las instituciones como estructuras formales e informales de reglas y procedimientos que condicionan la conducta y los agentes, cuyas preferencias decisiones no pueden entenderse sino en el contexto del marco institucional (March y Olsen, 1993) Citado por Martínez. Estas estructuras administrativas son las organizaciones donde los actores le dan significado a sus actuaciones.

La explicación que hace el enfoque neo institucional para esta investigación se constituye en un elemento de análisis. El individuo en la administración pública es un servidor público que asume las reglas y decisiones del régimen de servicio civil de su organización en procura de producir un cambio que va a repercutir en los aspectos institucionales del estado haciéndola más viable para que responda a los intereses del bien común, o sea de los ciudadanos. Los servidores públicos modelan comportamientos que son el fruto de las costumbres e interacciones de los miembros del grupo y con estos se viabilizan los cambios organizacionales.

Por oposición, el nuevo institucionalismo rompe con la tradición idealista y se plantea propuestas más reales. R. A. W. Rhodes llega a señalar, de manera acertada, que el nuevo institucionalismo “es un enfoque funcional-descriptivo que concede un papel más autónomo a las instituciones”. Las hipótesis formuladas a partir de los objetivos señalados pretende poder ser analizada luego de la señalización de manera general de datos históricos que describen las características que han precedido actualmente la instauración de un régimen de servicio civil en República Dominicana y la experiencia obtenida a partir de los procesos que se han implementado en otros países y también de la puesta en marcha otras estrategias en años anteriores y en el presente que ayudó a la consecución del régimen de servicio civil, puesto en práctica hoy día.

En un escrito de esta naturaleza, en el cual se abordan temas y autores tan complejos, es muy probable caer en generalizaciones; pero el objetivo del mismo es poder establecer un estado de la cuestión que nos permita una orientación, lo más clara posible, sobre los diferentes enfoques que constituyen hoy el debate sobre el neoinstitucionalismo. A los efectos de dar cuenta de las particularidades de los distintos neoinstitucionalismo, pueden utilizarse dos vías, una disciplinaria y otra transversal. Mediante la vía disciplinaria, utilizada por Goodin (1996), la clasificación pasa revista a la modalidad de surgimiento de la perspectiva en la historia, la sociología, la economía y la ciencia política. En tanto la segunda vía, utilizada por Hall, (1996); Powel y Di Maggio (1999) y March y Olsen (1993), utiliza las principales características de cada una de las orientaciones más allá de su pertenencia disciplinaria, aunque no totalmente escindida de ésta. Sin embargo, y a pesar de estas críticas, existe una tendencia importante en buscar las convergencias y complementariedades entre las diferentes aproximaciones neo institucionales, tanto de los enfoques histórico, económico, social y político que nos permitan aventurarnos en un análisis más profundo de las instituciones.

March y Olsen (1984) el neo institucionalismo es redefinido porque “sociedad, estado y diseño normativo tienen una mutua dependencia, generando interacciones que se afectan tanto por la actuación de los actores como por las limitaciones impuestas por las reglas; dispositivos constitucionales a los que se ven sometidos”. Parafraseando este enunciado, los servidores públicos, en base a los sistemas jurídicos establecidos en una determinada sociedad, asumen actitudes que van a afectar a su vez los procesos y procedimientos de las instituciones en la que se desempeñan. Por tanto, es importante

para realizar el análisis de los actores sociales, (los servidores públicos en este caso) poder comprender la relación con la institución, quienes son los evaluadores de las instituciones y éstas ven las conductas de los servidores. (Giddens 1996; Cohen 1996, citado por Rivas 2003).

Arias Pineda (2008) señala que el neoinstitucionalismo se enfoca a dos niveles, el micro y el macro. En el nivel micro se soporta en la teoría de la acción práctica; es decir, en el “conjunto de principios orientados que reflejan el giro cognitivo que han dado las ciencias sociales contemporáneas. En el nivel macro se ocupa de las instituciones, de las organizaciones y de su entorno. En relación con las organizaciones, los institucionalistas las consideran como todos orgánicos, mientras que para los neo institucionalistas son grupos unidos de elementos (humanos y no – humanos) flexiblemente estandarizados (p 17).

Helmke y Levitsky (2003;2006), en consonancia con la línea planteada por O'Donnell, entiende el concepto de “instituciones” como los procedimientos y las reglas (formales e informales) que estructuran la interacción social, puesto que se encargan de incentivar o desincentivar el comportamiento político de los actores. Y cuando se refieren específicamente a las instituciones informales, “las identifican como las reglas compartidas socialmente creadas y comunicadas fueron de los canales sancionados oficialmente”. (Citado por Margarita Batlle: 2008).

El neoinstitucionalismo no sólo le concede particular importancia a las instituciones y estructuras, sino también a las reglas, procedimientos, organizaciones y demás variables que integran en conjunto al sistema político y que tienen una influencia en las relaciones, conductas, comportamiento, estabilidad e inestabilidad de los gobiernos y en general, en su papel de producción y reproducción de la sociedad. Cuando el sistema político elabora los procedimientos normativos que ha de guiar las organizaciones públicas y toma en cuenta todas esas variables antes mencionadas en la aplicación de la estructura determinada, el éxito se medirá en la eficacia y eficiencia de los servidores públicos.

Para continuar comprendiendo los planteamientos teóricos de los enfoques involucrados en la aplicación de las variables de estudio, se continúa definiendo ésta por otros

autores. Para March y Olsen (1989: 21) institución “es un conjunto de normas, reglas, supuestos interconectados que definen las acciones concretas en términos de relaciones entre roles y situaciones”. La institución es el componente que guía el accionar de la política pública y en éste caso la profesionalización del servidor público cuando asume, a través de las reglas, los comportamientos organizacionales con los que deberá regirse.

Resaltando la definición de este y otros autores que destacan diferentes factores que interactúan en la organización y que son elementos destacables en la explicación de la institución, es este el concepto de cultura organizacional, que implícitamente está envuelto y que es parte de los factores que inciden en el tema y en el planteamiento del problema analizado. Merece la pena poder resaltar que de nuevo son destacadas por otros autores las variables importantes resaltar aquí, tales como, las organizaciones, las instituciones, los actores sociales.

“Las instituciones son estructuras de tipo regulativo, normativo y cognoscitivo que dan estabilidad, coherencia y significado al comportamiento social. Las instituciones son transportadas por diferentes medios: cultura, estructuras y rutinas”. (Scott, 1995, p. 33, citado por Rivera 20013). En un nivel más general –a diferencia de Meyer y Rowan y DiMaggio y Powell–, para Jepperson (2001: 195) “La institución representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad; la institucionalización indica el proceso para alcanzarlo” (pag.50).

Las instituciones estructuran la interacción y adaptación de las personas en un contexto particular y en unas condiciones específicas. Ellas guían el comportamiento, determinan las normas sociales y establecen los parámetros en los cuales se soporta una sociedad, razón por la cual los economistas afirman que “las decisiones económicas óptimas sólo se pueden tomar en ambientes institucionales propicios para la creación de riqueza.” (Kalmanovitz, 2004:3)

Douglas North (1993), definió las instituciones “como las reglas del juego en una sociedad más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político o económico”. (pag.13). Estas reglas de juego se constituye en el sistema de normas que

son estructurados en una sociedad específica por las leyes que van regir el comportamiento de grupos determinados, los que se van a influir en las estructuras de poder de estos grupos. Ostrom (1995) “las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales, y políticas entre los individuos y los grupos”

El término institución tiene dos significados sobrepuestos en las ciencias sociales, en las teorías de administración, y organización. En la teoría de la administración, esta se establece un grupo humano constituido deliberadamente tiene límites y una misión. Y en la organización es difusa entre multitud de personas y carece de misión o límites, una institución usualmente se refiere a un rol o una organización. “Las instituciones tienen dos propiedades importantes: la de modelar la forma en que las personas actúan y a través de la que viven en el tiempo” (Santarriaga Pineda 2005:32).

Según North, las instituciones no son perceptibles para el hombre, no se pueden conocer sólo a través de los sentidos, son construcciones de la mente humana que se han consolidado por medio de las acciones de sus profesionales quienes soportan el desarrollo de más organizaciones. Señalan DiMaggio y Powell que “las instituciones no sólo limitan las opciones: establecen los criterios por los que las personas descubren sus preferencias” (45). p

Cabe señalar que la mayoría de los estudios que intentan distinguir entre organizaciones e instituciones acentúan los aspectos normativos de las instituciones, mientras que otros hacen más hincapié en la parte estructural de las organizaciones, mientras que las instituciones están más definidas en términos de creencias, normas y reglas que permiten el desarrollo de estas funciones y estructuras (Uphoff, 1986; North, 1990; Ostrom, 1995; Scott, 1995).

Por su parte, la nueva economía institucionalista de North plantea que las instituciones son regularidades en interacciones repetidas que proporciona un conjunto de incentivos y desincentivos para los individuos. En tanto, para la economía de la organización, representada por Williamson, las instituciones son concebidas como estructuras de gobierno, acuerdos sociales ajustados para reducir al mínimo los costos de transacción.

La reiteración de hacer diferentes análisis y explicaciones del concepto institución por diferentes autores es elemental, al ser la profesionalización de los servidores públicos una institución que se estructura con unas reglas; normas que van a guiar el comportamiento de los servidores públicos en un contexto determinado. Resulta adecuado poder contar con las explicaciones y conceptualización que se tiene en vista de que se ha reiterado lo importante que resulta para un país poder estructurar un sistema de profesionalización adaptado a los elementos ambientales y al contexto institucional.

La profesionalización de los servidores públicos es un proceso que se logra establecer en estos países cuando se cuentan con las normativas necesarias y que han sido previamente estudiadas, frutos del consenso de los diferentes actores y sectores que son afectados y beneficiados, el apoyo de las fuerzas políticas que gobiernan y tienen incidencias en los poderes del Estado, procurando con esto impulsar con sus prerrogativas la aprobación de las iniciativas que han de ser implementadas en las estructuras de la administración pública. La puesta en ejecución de estos procesos y procedimientos implica la aplicación de un sistema de políticas estratégicas de recursos humanos que desarrolle las diferentes acciones apegadas a los objetivos institucional. Este sistema puede ser concebido como una institución.

Salinas (1996) considera que “las instituciones son el conjunto de normas formales e informales que diseñan la ventana de oportunidad de las organizaciones en su intercambio productivo” (pag. 26). Para la tendencia sociológica, las unidades que la componen, sino que ellas mismas conforman esas preferencias y ese poder.

Por tanto, “Las instituciones consisten en estructuras y actividades cognitivas, normativas y regulativas que proporcionan estabilidad y significado a la conducta social” (Scott, 1995). En esta línea W. R. Scott (1995) identifica tres elementos institucionales o “pilares” de las instituciones, en referencia a los factores que se destacan en la definición y análisis de la institución:

- El Regulatorio, que enfatiza los aspectos regulativos de las instituciones, como constreñidoras y reguladoras del comportamiento. Se asocia a la aproximación rational choice, más cercana a los enfoques economicistas, con autores como North (1991) o

Shepsle (1989). Esta característica, cuando se traduce a la profesionalización de los servidores, se refiere a su actuación en un sistema organizacional que estará regido por el conjunto de rasgos del comportamiento que se espera que responda a las reglas establecidas. “Si las instituciones son un conjunto de reglas y normas, las organizaciones son las instancias o arenas en las cuales los individuos se relacionan y se organizan, de acuerdo con las instituciones vigentes” (Ayala, 1999:70).

- El Normativo, concibiendo las reglas como normas que inducen una dimensión prescriptiva y evaluativa de la acción social, donde la conducta está condicionada e incluso dirigida por las normas, aunque existe la capacidad de elección e interpretación de éstas. Se asocia más al ámbito de la ciencia política, destacando la obra de March y Olsen (1984).

- El Cognitivo, donde se enfatiza la dimensión simbólica y de significado de los Valores, las normas y las reglas, considerándolas como condiciones objetivas asumidas por los actores en su interacción social. Se trata de la aproximación más cercana a la sociología y a la teoría de la organización, con autores como DiMaggio and Powell (1991) o Meyer and Rowan (1991).

Estos tres elementos que se presentan en la explicación de la institución se constituyen elementos de análisis que en el transcurso del desarrollo en la presente investigación de manera general se irán destacando. Porque cuando se analiza el aspecto regulativo, se está haciendo uso de las leyes vigentes que guían los procesos de profesionalización de los servidores públicos. Las normativas, que están presentes en todos los sistemas administrativos como guía a seguir en el accionar del comportamiento de los actores propio del mismo y es, en este caso, la cultura social de los actores (servidores públicos) que se constituyen en una variable importante a medir, influyendo en los procesos institucionales. Así también, esta última explicación al cognitivo, porque esas normas y cultura no tendrían cabida en un proceso organizacional si los actores no actúan apegado a la interacción que tienen de esta.

Con este planteamiento, el neoinstitucionalismo conjuga las tres reglas que son: pilar regulativo, los cuales responden a los fundamentos del neo institucionalismo

económico; el pilar normativo, al político y el pilar cognitivo, donde se mezclan los planteamientos del neo institucionalismo político y el sociológico.

Los tres tipos de neoinstitucionalismo, el económico (NIE), el sociológico (NES) y el político (NIP), estos se distinguen por los argumentos, conceptos y metodologías que utilizan para el análisis y por el tipo de explicación que ofrecen de los diferentes objetos de estudio. Esta perspectiva neo institucionalista con sus enfoques se pueden considerar para otros estudios del tema que puede seguir las orientaciones del institucionalismo sociológico (NIS), para poder explicar los procesos administrativos envueltos en las variables independientes del estudio; así como el enfoque del nuevo institucionalismo político (NIP) para explicar las variables instituciones de la profesionalización de los servidores públicos.

“La vertiente sociológica del neo institucionalismo se inserta en una renovación de las orientaciones y conclusiones de la sociología de las organizaciones; pues contrariamente a ésta, la sociología neo institucional postula que la mayoría de las formas y procedimientos pueden ser entendidos como prácticas particulares de origen cultural parecidas a los ritos y ceremonias inventadas en nuestras sociedades. De esta forma, el análisis de las organizaciones integra un estudio de las variables culturales en la aprehensión de las conclusiones de formación y funcionamiento de las organizaciones”

A diferencia del neo institucionalismo sociológico (NIS) y neo institucionalismo político (NIP) –pero manteniendo un estrecho contacto con la perspectiva de Zucker. El NIP tiene su nivel de análisis en el ámbito organizacional. De esta forma, el propio March manifiesta su posición institucionalista:

Yo creo que la clase de institucionalismo que tiendo a practicar es muy conductual en el sentido de que éste versa sobre el entendimiento de la conducta y la toma de decisión, pero llega a ser muy histórico porque especifica que se acumulan reglas a través del tiempo y que la acción está basada en las reglas. Así, es conductual en el sentido de que se interesa en la conducta humana, pero es histórico e institucional en el sentido de que considera dicha conducta incrustada en una gran cantidad de reglas. El institucionalismo que yo encuentro interesante... es el que impulsa el entendimiento de cómo la conducta toma lugar,

cómo los individuos y las organizaciones realmente se comportan (March 2000, p 296).

Selznick desarrolla los primeros escritos institucionalistas. Este autor postuló una distinción entre institución y organización: cuando una organización es institucionalizada, tiende a adquirir un carácter especial y a realizar una competencia distintiva, o mejor dicho, una incapacidad (Selznick, 1996). Esto es, a través del tiempo las organizaciones se transforman en instituciones y pierden su carácter de instrumental (realización de metas), a la vez que se introducen en una lógica de supervivencia por el hecho mismo de la supervivencia independientemente del cumplimiento de sus objetivos y niveles de eficiencia– (Barba y Solís, 1997; Scott, 1995).(citado por Alburquerque,pag.28).

Para North, la distinción fundamental entre organización e instituciones, conceptualmente hablando, es que las instituciones son las reglas, que los jugadores (organizaciones) juegan, el fin de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. “Pero el objetivo del equipo, dado el conjunto de reglas, es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategias y coordinación mediante intervenciones limpias y, a veces, sucias” (Citado en Romero, 21).

Al igual que Selznick, en este enfoque también existe una distinción básica entre instituciones y organizaciones. Tratando de que se pueda entender, esta ha sido planteada por North quien ha hecho una analogía con los deportes: “Conceptualmente, plantea que lo que se debe diferenciar con claridad son las reglas (las instituciones) de los jugadores (organizaciones). El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo dado el conjunto de reglas, es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación mediante intervenciones limpias y, a veces, sucias.

Por tanto, la importancia del trabajo de Selznick radica en el énfasis y reconocimiento de los procesos de institucionalización, los cuales los define como “un proceso socialmente integrado por el cual nos movemos de algo que es difuso, inestable y desestructurado a algo más acordado, estable e integrado” (Selznick, 2000: 280).

Para el nuevo institucionalismo la teoría organizacional es aquella “disciplina científica que se encarga de estudiar las organizaciones y de destacar sus estructuras, atendiendo a tres grandes ejes de indagación: el contexto, las decisiones y el comportamiento.” (Ibarra, 2000, 258), en esa perspectiva, se encarga de explicar y comprender el impacto del contexto en el funcionamiento de las organizaciones. La interpretación de la integración de los tres ejes ocurre cuando en el contexto organizacional se asumen los elementos del ambiente cultural y con las reglas; las decisiones se toman con la ejecución de los procesos y el comportamiento de los actores el que va a transformar el sistema creado a raíz de todas esas conjunciones.

El desarrollo de una disciplina sobre la teoría de la organización (TO) tiene como objeto de estudio la organización, interpretarla y poderla definir. La misma ha tenido múltiples interpretaciones que la han analizado y explicado desde las ciencias administrativas. Esto hace difícil poder establecer un consenso acerca del término organización. Se debe en gran medida a la variedad de elementos o partes que lo conforman, a los “diferentes niveles de estudio bajo los cuales se aborda y a la multiplicidad de intereses específicos de los investigadores. Estas características del objeto de estudio de la TO –junto con otros factores– han hecho de ésta, una disciplina con características muy específicas. (De la Rosa Alburquerque 2002:17).

También, la TO puede ser considerada como un campo de batalla en el que cada corriente lucha por establecer sus interpretaciones y explicaciones acerca de las organizaciones a partir de su interés de análisis (Reed, 1996: 24).Citado De la Rosa.

Para el análisis de tema sobre la teoría de las organizaciones, el autor tiene muchos elementos en los cuales fundamentar sus ideas, sólo que la utilización de las mismas va a estar relacionada con los otros aspectos con los cuales se quiera orientar el planteamiento. Para este estudio si se le orienta a un enfoque institucional-administrativo a los conceptos institución y organización, por lo que se acude a las explicaciones de un enfoque neo institucionalista y las ciencias administrativas para los conceptos de los actores roles envueltos y las reglas ambiente entre otros considerados.

“la TO no puede ser concebida como un cuerpo teórico uniforme, sino como un cuerpo conformado por diversos marcos teóricos; es decir, la TO es diversa. Estos marcos se

han forjado bajo el techo de diversas disciplinas –economía, psicología, sociología, antropología, entre otras–, por lo que la TO puede ser considerada como una multidisciplinar.” (De la Rosa A. 2002:25). El autor nos plantea que esta está conformada por diferentes corrientes y teorías; dentro de las teorías, en esta investigación, se hace uso del enfoque planteado por Max Weber en la administración científica, así como los planteamientos de otros autores contemporáneos como Idalberto Chiavenato.

Al igual que la teoría de la organización, el Nuevo Institucionalismo (NI) no es un término que exprese homogeneidad teórica (Del Castillo, 1996; DiMaggio y Powell, 2001; Scott, 1995); más bien, representa un conjunto heterogéneo de enfoques que versan sobre las diversas relaciones entre institución y organización (o entre instituciones y organizaciones) y cuyo sustento se encuentra en nociones como individuo, actor, roles, identidades, comportamientos, reglas, regulación, construcción/constitución, ambientes, estructuras, racionalidad (limitada), costos, transacciones, entre las más destacadas.

En relación con la teoría organizacional, el neo institucionalismo rechaza los modelos de actor racional y el estudio de las instituciones como variables independientes, desligadas de un sistema y reducidas a simples agregados de personas. Para Ibarra, el Nuevo institucionalismo “analiza los factores del contexto político-cultural que producen y reproducen la estructura de la organización.” (p.261). En ese sentido, se puede afirmar que el estudio de las instituciones emerge como marco de referencia fundamental para comprender las restricciones estructurales a las cuales se ven sometidos los administradores al momento de la toma de decisiones estratégicas.

Por lo tanto, las organizaciones son creadas por los hombres con el propósito de obtener un resultado aprovechando una oportunidad y acoplando sus objetivos a un mejor cambio institucional. Dado lo anterior, se puede entender a la empresa como una institución, es decir, que es un sistema de reglas de juego en el que los individuos dependiendo de su capital e intereses, se basan para crear un ente productivo de bienes y/o servicios. La empresa como institución es un orden de normas que cumple con la función social de facilitar que los individuos constituyan organizaciones para perseguir objetivos que se van a traducir a actividades que serán prácticas organizacionales.

Las prácticas organizativas pueden evolucionar para conformar patrones establecidos (procesos de institucionalización) y de esta manera dar lugar a nuevas instituciones. Las mismas operarán en un contexto institucional local. “El contexto institucional local está constituido por las manifestaciones específicas de las instituciones en el área geográfica en estudio, a pesar de que dichas instituciones pueden cruzar los límites físicos del área” (Scott 1995, p 48).

Etzioni dice qué la organización resulta significativa: “Nacemos dentro de organizaciones, somos educados por ellas y la mayor parte de nosotros consumimos buena parte de nuestra vida trabajando para organizaciones. Empleamos gran parte de nuestro tiempo libre gastando, jugando, y rezando en organizaciones. La mayoría de nosotros morirá dentro de una organización. Cuando llegue el día del entierro, la organización más grande de todas –el Estado– deberá otorgar su permiso oficial.” (Etzioni, 1986: 1) (Citado por Ayuzabet de la Rosa Alburquerque pag.15.).

Las organizaciones son estructuras complejas donde intervienen los elementos, la cultura de los grupos que la integran, la tecnología, los procesos envueltos en estos y los propios actores directos. Por eso es que la multiplicidad de enfoques teóricos para explicarla es justificada.

Las organizaciones son entidades construidas en torno a procesos definidos que aseguran el logro de objetivos determinados. La estructura organizacional se basa en la definición de roles y funciones distintas y las reglas organizativas deben asegurar un desempeño confiable. En estas organizaciones se ejecutan unas acciones programadas para lograr unos resultados, los cuales procuran satisfacer la planificación diseñada; estos son las prácticas organizativas, son las distintas acciones y estrategias de los individuos para sostener y desarrollar su subsistencia cotidiana y otros proyectos de vida.

En el neo institucionalismo el” cambio institucional “ es un aspecto que ha merecido atención ,partiendo de que este último delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico. “El nuevo institucionalismo es como un enfoque funcional-descriptivo que concede un papel más

autónomo a las instituciones y es producto del encuentro entre la historia con la teoría de las organizaciones” (Rivas 2003, citado por Rivera 2013 p. 39).

Moctezuma analiza la perspectiva del nuevo institucionalismo a través de “los elementos inherentes al modelo de administración pública: un individualismo metodológico.” El individuo actúa en organizaciones sociales y esta colectiva no toma decisiones, sino que las toman los individuos en conjunto con las reglas comunes que permitan hacer sus decisiones. Moctezuma y Roemer (1999) plantean que la modernización administrativa busca reivindicar a los servidores públicos, otorgándoles mayor confianza, estabilidad y mejores condiciones de trabajo, a fin de que eleven su productividad para estar en condiciones de atender con mayor eficacia, eficiencia y equidad las demandas de la sociedad (pag.24).

En el estudio de las diversas maneras que confluyen para que los servidores públicos se desempeñen en una organización, es necesario poder contar con el análisis del enfoque de la ciencia administrativa que enlaza la relación entre la profesionalización del servicio civil analizada por el neo institucionalismo como variable institucional y la eficiencia en la administración pública de la ciencia de la administración. Estos dos ejes orientadores ya anteriormente mencionados, que a partir de la ley de función pública que el estado dominicano viene aplicando, ley 41/08, y que es un mandato para todas las instituciones centralizadas, descentralizadas, así como para los gobiernos municipales, constituye un referente normativo importante para aquellas instituciones que aplican estos procedimientos, logrando establecer un sistema de servicio civil profesionalizante, para una administración pública moderna que tenga su accionar en niveles de eficiencia y eficacia.

El autor Peters (2003) “sostiene que “los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y constitución psicológica y actúan para maximizar el beneficio personal, sino individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados”. (p.218). Estos actores, servidores públicos que laboran en organizaciones administrativas, desarrollando sus habilidades y competencias profesionales, técnicas y de algunos oficios y destrezas llegan a internalizar fuertes vínculos con estas organizaciones de las que asumen del conjunto de elementos culturales y que son determinante en la ejecución de sus funciones. Es por

esto que las manifestaciones de su accionar es la integración de todos sus rasgos característicos, así como los de la organización.

Estos planteamientos de Peters contienen fuertes vínculos en las argumentaciones para la explicación de las razones; por las cuales en un proceso de profesionalización del servicio civil es muy determinante para el éxito de este el involucramiento de los servidores públicos como factores claves en la planificación de las estrategias que se van a implementar. Si los actores principales tienen conocimientos de las acciones que se implementan, podrán empoderarse para el éxito de esta. Desde la perspectiva, del neoinstitucionalismo ayuda a estudiar los fenómenos administrativos de forma sistémica y en contexto, a establecer relaciones entre los factores culturales y sociales y las diversas formas de asociación humana que han existido y existen.

“La propuesta noinstitucionalista en las que se producen explicaciones más sistemáticas alrededor de los actores, los procedimientos, la racionalidad, los costos de transacción y naturalmente los fines.”(Rivas, 2003:46). En el objeto de análisis de esta investigación que es la profesionalización de los servidores públicos estos son los actores que están inmersos en un espacio social que es la organización, donde existen normativas públicas que tienen que cumplir, son cohesionados a responder a demandas del entorno.

Como los sujetos del cambio no son los individuos aislados, sino actores que muchas veces tienen expresión colectiva, se puede decir que los nuevos institucionalista coinciden en la idea de que las organizaciones son los espacios que dotan de una estructura a la acción humana y le permiten cumplir su papel en la división social del trabajo. Si bien la acción social está determinada por los intereses individuales, los problemas que plantea la acción colectiva hacen necesaria la concepción de entidades intermedias que permitan explicar satisfactoriamente la conducta de los individuos agregados.

En la República Dominicana se han producido varios procesos de reforma y modernización en las diferentes estructuras de poder del Estado. Estas reformas han producido diferentes cambios en las estructuras y funciones de la administración pública, generando a su vez cambios en la formulación de políticas y programas para el bienestar de la colectividad. La reformulación de políticas públicas conlleva

importantizar las políticas de gestión de recursos humanos y la búsqueda de procedimientos importantes como instrumento de cambio a través de ésta se van a ejecutar los procedimientos necesarios con el fin de constituir un sistema de profesionalización, convirtiéndose en un pilar importante para lograr la innovación y productividad en las instituciones públicas.

Parte de este proceso de reforma y modernización de la gestión pública tiene “sus principales características en el uso del enfoque neo institucional en el análisis del impacto de las políticas públicas en el comportamiento de los individuos” Moctezuma (1999:27).

Un aspectos que se debe destacar, importante desde este enfoque, es que las reformas implementadas en el país en la modernización de los sistemas de compras y contrataciones del gobierno se han sustentado en un riguroso sistema de monitoreo de la gestión. Estos se fundamentan en un sistemas con reglas y normas con el fin de institucionalizar el sistema de administración pública del sector económico y financiero y en varios momentos se sintieron vacíos por la falta de personal con las competencias demandante que pudieran responder a los requerimientos que en el momento se necesitaba para poder darle respuestas a esta demanda.

2.2.3.- El enfoque desde la ciencia de la administración en las políticas de la gestión de recursos humanos.

El planteamiento del estudio de las políticas de la gestión de los recursos desde el enfoque de la ciencia de la administración es bien amplio, pero muy escaso cuando lo direcciona hacia la profesionalización de esos recursos humanos que en este caso se refiere a los servidores públicos. No obstante, esto no disminuye el interés de que se puedan hacer algunas relaciones y acercamiento al análisis a partir de esta, haciendo uso de los planteamientos de la teoría de Weber como un analista que se destacó en esta ciencia.

La teoría nueva gestión pública y el enfoque neo institucionalista pretenden introducir nuevas modalidades de la administración pública, pensadas para resolver el problema

que imponía el modelo burocrático weberiano centrado en los deberes, jerarquías, “una carrera subordinada del funcionamiento a una rígida disciplina y control de los conflictos en la oficina” (Amaro 1984). Este modelo burocrático fortalece el servicio civil de carrera que ha sido muy cuestionado en algunos contextos ambientales por la rigidez e inamovilidad en el puesto

La visión de esta concepción puede observar la actitud de administrar de muchos ejecutivos de la administración pública central de la República Dominicana, donde con frecuencia prima la actitud de colocar en sitio poco importante y pasivo al servidor público y al ciudadano, sin tomar en cuenta la valoración que ellos tienen de las ejecuciones que realiza la organización, sin importar las consecuencias de medir los resultados. En otros casos, aplicar normas inflexibles y rígidas sustentadas en la aplicación de sanciones y normas disciplinarias que solo obedecen a reglamentos infundados en los caprichos de los superiores de “turno”. Estas son razones suficientes para que, la mayoría de las veces, los servidores que desempeñan labores en este tipo de organización desoyen y no acatan los principios y procedimientos que son propios del proceso de profesionalización de servidores público, dificultando el mismo.

Weber, citado por Amaro Guzmán, Raymundo (1984) plantea en la administración de personal unos postulados que se resumen en “deberes, jerarquías, selección de candidatos en base a requisitos profesionales, retribución de dinero y reconocimiento del derecho a pensión en empleo público. Como base para el desarrollo de una carrera, subordinación del funcionamiento a una rígida disciplina y control en su conducta en la oficina, etc.” Para él, esos postulados son los instrumentos más eficientes de administración a gran escala el cual jamás se haya desarrollado. (Amaro, Raymundo 1984).

Max Weber “una burocracia es una gran organización que opera y funciona con fundamentos racionales”, “es la organización eficiente por excelencia, la organización llamada a resolver racional y eficientemente los problemas de la sociedad y, por extensión, de las empresas. La organización burocrática esta desafiada científicamente para funcionar con exactitud, precisamente para lograr los fines para los cuales fue creada, no más, no menos”. En este modelo burocrático se estructura el sistema de funcionariado que ha de conducir los procesos de gestión administrativa en una

determinada administración. Porque como dice Weber en unas de las características de esta es que una burocracia no funciona si no cuenta con administradores profesionales. Un administrador es profesional por las siguientes razones:

Es un especialista en el desempeño de las actividades a su cargo; en los altos mandos tiende a ser generalista, mientras que en los mandos bajos se va transformando en un especialista.

Es asalariado y el trabajo en la organización burocrática suele ser su principal fuente de ingresos.

Es ocupante de un cargo y la actividad que realiza en la estructura suele ser la principal.

Es designado por en superior en base a sus méritos y desempeño. Su trabajo habla por él.

Su cargo es por tiempo indeterminado no porque el cargo sea vitalicio, sino porque la (mucha) norma de permanencia es su desempeño.

La organización es el ámbito de su carrera y dentro de ella la realiza escalando las diversas posiciones.

No es el dueño de los activos ni de los medios de producción de la empresa

Es fiel al puesto y se identifica con los objetivos de la empresa.

Estos aspectos planteados son considerados y en los que se articulan un sistema de función pública en los países del siglo xxi independiente del modelo que sea asumido por los países. Max Weber planteó “la organización burocrática encuentra sustento en funcionario formados y capaces, habilitados para la profesionalización efectiva, demostrando permanentemente sus méritos. (Montero2015:141).El sistema de profesionalización basado en el principio de mérito ha tenido una base sólida y sustentable lo que le ha permitido mantenerse y ser aceptada por diferentes sistema de gobierno.

Dice Amaro Guzmán, Raymundo (1984), cuando cita a Pigor y Myers “La administración del personal es un código sobre las formas de organizar y tratar a los individuos en el trabajo, de manera que cada uno de ellos pueda llegar a la mayor realización posible de sus habilidades intrínsecas, alcanzando así una eficiencia máxima para ello mismo y para su grupo y dando a la empresa de la que forman parte una ventaja competitiva, determinante y, por ende, resultados óptimos. Según Likert

(2004), algunos factores que conducen a obtener la eficacia administrativa son variables intervinientes, entre los cuales se hallan las cualidades de la organización humana, el nivel de confianza e interés, la motivación, la libertad, el desempeño en la capacidad de la organización para comunicarse con claridad, interactuar efectivamente y tomar decisiones adecuadas. Estas variables reflejan el estado interno y la salud de la organización.

Una buena medición de la gestión de recursos humanos debe tener cuatro razones según Jac Fitz-Enz (2000).

- “centrar al equipo de recursos humanos en asuntos importantes”
- “aclarar expectativas”
- “implica, motiva y fomenta creatividad”
- “aproxima más recursos humanos a los departamentos de línea”.

Baena de Alcázar (2010) “la esencia política de la Administración pública hace que sea de gran interés su estudio por la disciplina científica que analiza las relaciones de poder en las instituciones políticas, entre éstas, y con la sociedad y sus integrantes, la Ciencia Política”. Por último, corresponde a la Ciencia de la Administración estudiar los procesos que hacen posible la eficacia del Estado, por lo que busca establecer reglas de buena gestión (Taylor, 1993), de buena administración (Prats, 2010) o parámetros científicos sobre una correcta administración (Baena, 2010: 40). (pag.43). La ciencia de la Administración contiene un conjunto de teorías, principios, técnicas y normas para logra desarrollar los planes y programas de las políticas del sistema de Gestión de Recursos Humanos. Para que pueda haber una Administración pública eficaz y eficiente las ejecutorias de la gestión de Recursos Humanos debe estar alineada con los principios de la ciencia Administrativa, la que debe aplicar los principios de esta a la organización en procura de establecer un sistema orientado a la satisfacción de los servicios públicos que demandan los ciudadanos. Esto es una “administración en la decisión política”, lo que decía Baena de Alcazar.

2.2.4.- Análisis del enfoque de la nueva gestión pública y su propuesta en la Administración Pública.

En los procesos de reforma de la administración pública ha habido varios modelos que han servido de inspiración a los gestores públicos, con el fin de poder poner en práctica ciertos procesos propios de estos en procura de darle respuesta a un modelo de gestión pública agotado, ineficaz e inoperante. Uno de esos modelos es el de la nueva gestión pública que hace referencia a la implementación de uno que tenga como principales características la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia en las instituciones públicas o lo que se entiende como la introducción de valores gerenciales en la gestión de los organismos de gobierno, la profundización de la democracia a través de la consolidación de procesos sostenibles de descentralización, participación ciudadana y promoción en el ejercicio de derechos, la orientación y responsabilidad por resultados (Sara Gerpe Cevallos, María Noé Sanguinetti Vezzoso, 2008).

Lo que Hood denominó Nueva Gestión Pública (NGP) consistió en una corriente, que vino a dominar la agenda pública durante los años ochenta en Estado Unidos, Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, y Japón por lo menos, para luego expandirse por el resto del mundo.(Araya y Cerpa 2009:3). La nueva filosofía de gestión pública, utilizando palabras de Hood (1991, pp. 5-6), es un matrimonio entre el Nuevo Institucionalismo y la gerencia profesional. (Citado por García Sánchez, 2007:39). En el marco de este emprendimiento, el paradigma de la Nueva Gestión Pública (en inglés, New Public Management) se ha convertido en el cuerpo doctrinario común imperante en la agenda de la reforma burocrática en numerosos países de la OCDE desde finales de los años setenta (Hood, 1991).

El concepto de NGP, se deriva del estudio llamado “A Public Management For All Seasons” de Christopher Hood. En este trabajo, escrito en 1991, se declaró la ruptura de las tendencias internacionales desde las cuales se entendió a la Administración Pública. Ruptura, identificada a partir de las reformas llevadas a cabo en el Reino Unido, específicamente en la modernización de su Administración y que según Hood, incluyeron cuatro grandes tópicos:

- “Esfuerzos por disminuir o reversar el crecimiento del gobierno en lo referente a provisión de personal y gasto público

- El cambio hacia la privatización o cuasi privatización con renovado énfasis en la subsidiariedad de la provisión de servicios.
- El desarrollo de la automatización, particularmente en tecnologías de la información, producción y distribución de servicios públicos, y
- El desarrollo de una amplia agenda internacional, enfocada e incrementada en los grandes temas de Administración Pública, diseño de políticas, estilos de decisión y cooperación internacional”.

Inspirada en la dualidad mercado-modernidad gerencial, aparece la Nueva Gestión Pública (NGP) como fórmula que remediará las enfermedades que agobian a la administración pública. Controversiales al máximo, podría afirmarse quizás, han sido y continúan siendo los planteamientos o propuestas centrales sobre las que está construida. En tanto que paradigma alternativo para enfrentar los problemas de eficiencia, eficacia y efectividad en la Administración Pública, es componente de una visión, sustentada en un basamento ideológico acerca del Estado. (Ardila 2003:7). Dentro de sus objetivos y de interés para este estudio estaba: Desmantelamiento de la estructura estatutaria de la Administración del Personal Público (estabilidad, retribución, movilidad, flexibilidad como responsables de los males de la gestión pública). Competencia en el desempeño del personal y en la prestación de servicios por las instituciones, agencias y entes particulares y cambiar la cultura de las organizaciones.

Olías de Lima. (2001) “La nueva gestión pública se configura como una alternativa a la gestión tradicional y hasta de construir un cuerpo de conocimiento y técnica para el sector público, orientándolo hacia el rendimiento y los resultados”. “La factibilidad de que esta nueva tendencia no haya sido más que la sistematización académica de instrumentos y prácticas surgidos desde la propia administración ante la ausencia de propuestas teóricas, constituye una interpretación posible” (pag.2).

Para otros, la NGP proviene tanto de la especialización académica como de la actividad gubernamental, definiéndola como campo de discusión amplio sobre las intervenciones en relación con las políticas dentro del gobierno ejecutivo (Barzelay, 2003). Para América Latina y el Caribe, la reunión Continental del PNUD de noviembre de 1984, en Santo Domingo, República Dominicana, revisa el qué hacer y el cómo actuar en el área.

En materia de Administración Pública, discuten como ponencia central el documento “Políticas de Gestión Pública: el rol del Estado en la presente situación de América Latina y el Caribe”. (Pérez Salgado y Kliksberg,1985). Sus autores ejercían en esos momentos como director de Programas Nacionales del PNUD para América Latina y director del proyecto regional de Naciones Unidas de asistencia al CLAD. (Ardila 2003:6).

Ramió y Salvador (2002). Los países de América latina buscan un modelo de servicio civil que les permita edificar instituciones públicas eficaces y eficientes, pero no es menos cierto que el objetivo profundo de la implantación de modelos de servicio civil reside fundamentalmente en superar el modelo de patronazgo o clientelar y en contribuir a fortalecer institucionalmente las organizaciones públicas. El principal problema de las administraciones públicas de América latina es su débil institucionalización. (pag.72).

En este sentido,” la Nueva Gestión Pública está orientada a incrementar la eficacia y la eficiencia de la Administración pública”. (Ramió 2001:3).

Una respuesta al logro de los tópicos planteados anteriormente lo hace Longo (2001),”Una opción alterna al establecimiento de un servicio profesional de carrera, hoy día la representa en el marco de la Nueva Gestión pública, como propuesta modernizadora y como tendencia rectora la Gestión Estratégica de Recursos Humanos”.(pag.20). La nueva Gestión Publica pretende imprimir agilidad e iniciativa a los funcionarios públicos, así como flexibilizar los estatutos funcionariales, combinando los principios de mérito y estabilidad con prácticas propias de sistemas abiertos de empleo. (Montero.2015:144). Un sistema de profesionalización flexible abierto a las condiciones propias de cada cultura puede asumir elementos característicos de varios modelos de administración pública en el interés de que este sea lo más adaptables posibles a los principios que le darán sostenibilidad.

Todas las teorías que buscan una explicación a la forma en que debe gestionarse los recursos humanos de una organización coinciden en valorar que este es el más importante de toda organización, por esto se hace notar lo que plantea Longo (1995) “se hace necesario poner en marcha una nueva gestión de recursos humanos de carácter más descentralizado, evitaría un alejamiento de los problemas respecto de los centros

de responsabilidad que impiden la producción de respuestas adecuadas, obstaculizando una gestión eficaz y eficiente de los servicios públicos; al mismo tiempo permitiría potenciar las oportunidades y capacidades de los trabajadores, a través de la desaparición de la rigidez del tradicional modelo público.(pag.5-15).

En consecuencia, este modelo de nueva gestión pública se propone modernizar el servicio civil a partir de tres ejes orientadores:

- 1.- Descentralizar la gestión de recursos humanos.
- 2.- Potenciar y profesionalizar la función directiva.
- 3.- Flexibilizar el sistema de personal. (Echebarría 2006, Un-Desa 2005).

Los investigadores Longo, Olías de Lima, Ramió y Salvador realizan un análisis desde el enfoque de Nueva Gestión Pública al proceso que debe seguirse para la ejecución de la política de gestionar los recursos humanos y como la misma contribuye a efficientizar los resultados en la administración. Por eso, considerando todo ello, es que junto a los ejes enumerados anteriormente, de descentralizar la gestión de recursos humanos es valorado en la medición de las políticas de recursos humanos como un criterio de análisis para las preguntas de esta investigación.

Christensen, Loegreid, Roses y Rovid (2007) citados por Morales Casetti 2011, las organizaciones públicas, a diferencia de las privadas, deben actuar bajo principios de transparencia, equidad e imparcialidad, considerando un conjunto amplio de valores, normas y teniendo en cuenta las necesidades ciudadanas. Tomar en cuenta estos principios antes mencionados, pero especialmente, cómo éstos interactúan para lograr el principal objetivo: Satisfacer las necesidades de los ciudadanos (as) en procura de cumplir con políticas públicas. Esas políticas encaminadas a ese objetivo y también a ejecutar diferentes acciones administrativas que están alineadas con la misión organizacional, los cuales contribuyen al logro de la eficiencia administrativa.

Podríamos resumir que la nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y

a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. (García Sánchez 2007:44).

Una crítica que se le hace a las reformas de la nueva gestión pública es planteada por Blandlot y Von Baer (2009) al considerar ellos que ésta se fragmenta. Haciendo causa común en la crítica a la nueva gestión pública (Christensen y Loegreid 2003) esta es un sistema rígido y comprehensivo de indicadores de desempeño con fuertes esfuerzos para monitorear y evaluar resultados puede fortalecer el control superior administrativo.

En torno a la Nueva Gestión Pública gravita en torno a ella el supuesto -o creencia- que su ejercicio (Pollit y Bouckaert, 2000 Citado por Andrea López) “conduce a un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces, y además, simultáneamente, introduce cambios como la ampliación del control político, mayor libertad a los gerentes para que lleven a cabo su gestión, mayor transparencia gubernamental y una mejora de la imagen de aquellos ministros y líderes más comprometidos” El denominado “modelo convencional” de la NGP reconoce básicamente a la reforma de la gestión pública como “una serie de cambios intencionales de las estructuras y procesos de organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor -en algún sentido-” (Pollit y Bouckaert, 2000).

Con respecto a la nueva gestión pública introduce procesos de modernización en la administración pública y le confiere valor al movimiento de la gestión estratégica de recursos humanos, accionar que implicar tener que colocar en lugar privilegiado la profesionalización del personal que va implementar las políticas que se derivan de estas estrategias para las demás funciones organizacionales. Desde este enfoque analítico, se explican las razones que impulsan la implementación de la profesionalización del servidor público como un medio que facilita el desarrollo de políticas públicas en procura de poder satisfacer las demandas de servicios públicos a una ciudadanía.

CAPÍTULO III

Marco Conceptual

El servicio civil en la República Dominicana, pasado y presente.

3.1. Contexto histórico y social del servicio civil.

Los sistemas de servicio civil se constituyen en un factor imprescindible en un sistema político democrático para el accionar y la ejecución de políticas públicas en la administración pública. Con la ejecución de acciones precisas de políticas de gestión de recursos humanos que contribuyan al buen desempeño del activo más importante en una organización, los recursos humanos, los gobiernos podrán llevar a cabo las políticas que logren impactar a los ciudadanos.

Los sistemas contemporáneos del servicio civil tienen su origen en la instauración de los regímenes constitucionales en Europa y América a finales del siglo XV¹¹¹. El empleado público dejaba de ser un servidor de la corona para constituirse en funcionario del Estado, un ente personal regido por leyes. (Sánchez Morron: 1997; 26).

En el siglo XV¹¹¹ ante la avalancha de conocimientos y habilidades que requiere el funcionamiento del Estado, empieza a desarrollarse las denominadas “ciencias cameralitas y de policía”. Este desarrollo genera una conciencia de los conocimientos técnicos y una idea de servicio del Estado y no a la monarquía, como expresa el cameralista Von Justi. La toma de decisiones en concejo, que garantizaba un debate y una responsabilidad colectiva, empieza a no ser necesaria a finales de siglo, cuando se genera un conocimiento suficiente a existir una clase funcionarial mínimamente competente organizada en Departamentos ministeriales y ministerios (Villoria, 2000:142).Citado por Martínez 2003:41.

Amaro (2007) “A partir de la Revolución Francesa de 1789, con ocasión de la erradicación del aludido sistema patrimonialista para cubrir los cargos de la Administración Pública, bajo el influjo de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, nace un régimen jurídico de Derecho Público bajo la tutela del Derecho Administrativo, esto es el Servicio Civil, constituido por principios cardinales garantes de los sistema y subsistema que conforman la función”.... (pag.13).

En ese sentido, Perry Becke y Theo Toonen señalan que el nacimiento del servicio civil se asocia a cinco procesos históricos: 1) la separación de lo público y lo privado; 2) la separación de lo político y lo administrativo; 3) el desarrollo de la responsabilidad individual; 4) la seguridad en el empleo; 5) la selección por mérito e igualdad. (Citado por Mascott Sánchez pag.8). Estos hechos históricos que contribuyeron con el nacimiento del servicio civil, parece que siguieron determinando las condiciones que estructuran un régimen de servicio civil: el desarrollo de competencias individuales del servidor público para el buen desempeño de sus funciones, la seguridad en el empleo que se constituye en un principio imprescindible y cuando se establecen las principales características que debe poseer un servidor público , dentro de tantas otras , responsabilidad en el ejercicio del cargo.

Según algunos autores señalan que la reforma de Bravo Morillo puede ser la primera normativa y el primer país que adopta un estatuto general de la función pública es España, en el 1852. Luego algunos países van tomando ese camino y en el 1853 Italia elaborará su primer texto único en el 1908 tras una ley que establece una carrera administrativa, Holanda lo hace en el 1929 y Bélgica en 1937, fuertemente inspirada por el modelo Británico. En Francia el primer estatuto no se promulgará hasta 1941. En los Estados Unidos, la Pendetlon Act de 1883 supone la abolición del sistema de despojo o botín político, e implica el nacimiento del servicio civil. (Martínez 2003:pag.42).

Los países de América Latina se han constituido en un referente para el análisis del sistema de servicio civil. Esto obedece a que, todavía en la región, existen unos niveles de diferencias muy significativo con respecto al desarrollo que ha tenido en algunos países y el nivel de atraso en otro. En el año 2012, el gasto en personal en los dieciséis países cubiertos por el estudio del BID, representaba, en promedio, el 5,8% del Producto Interno Bruto (PIB). En el año 2004, esta cifra era del 6,1% , lo que indica una baja (Cortázar, Sanginés y Lafuente:, en BID 2014.). Aunque estos datos representan un referente general del gasto en personal de los gobiernos de la región, en muchos países que tienen un servicio civil muy bajo en su desarrollo, el porcentaje aumenta en los niveles de nombramiento para darle respuestas al sistema clientelar imperante.

El pueblo dominicano constituye una nación organizada en estado libre e independiente, con el nombre de República Dominicana. El gobierno de la

Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Está conformado por tres poderes: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son determinadas únicamente por la Constitución y las leyes. Estos enunciados pertenecen a los artículos número uno y cuatro de la nueva constitución del año 2010. Esta se puede considerar la de los cambios más profundos en los últimos tiempos, a pesar de que en el año 2015 se le realizó una modificación, pero solo fue para restablecer la reelección, que no es tema de este trabajo.

La República Dominicana registró un incremento alto y sostenido del producto interno bruto durante varias décadas y ha sido una de las economías más dinámicas y de más rápido crecimiento en América Latina y el Caribe (ALC). Más recientemente, el país creció en promedio del casi 4 por ciento por año desde 2000, casi el doble que el promedio de la región y cuatro veces más que el promedio de la OCDE. La estabilidad política, la adopción de reformas estructurales focalizadas, la promoción de exportaciones y una relativa estabilidad macroeconómica han sido cruciales para garantizar un crecimiento sistemático del país. (Bussolo, M., 2010, et al, Citado en el FMI 2013:5).

En un estudio realizado por el fondo monetario internacional (FMI) “las tasas de empleo en la República Dominicana han sido tradicionalmente bajas en comparación con otros países. Además, aun cuando los indicadores de desempleo basados en el comportamiento de búsqueda de trabajo de las personas desocupadas (al que se hace referencia como la “tasa de desempleo abierto”) se han mantenido relativamente bajos, la tasa de desempleo amplio, que incluye a los trabajadores desalentados que han desistido de la búsqueda, ha sido bastante elevada. Las bajas tasas de empleo, en combinación con las bajas tasas de desempleo abierto, indican que una baja participación en la fuerza laboral constituye un problema significativo en el mercado de trabajo de la República Dominicana.”(FMI 2013:7).

“La discriminación es una realidad en la que se vive a diario en nuestro país. Los trabajadores dominicanos son objeto, dentro de su vida cotidiana, de exclusión por el nivel de sus estudios, su nivel social o posibilidades económicas, por razones de sexo,

edad, raza, e incluso por la discapacidad que puedan presentar (Rosario,2014,pag.1). Las acciones discriminatorias son muy comunes en el país a pesar de que, para la constitución dominicana, este es un hecho inaceptable donde se atenta a la violabilidad del sistema. No existen mecanismos que hagan posible poder evitar que se produzca discriminación en los aspirantes a ingresar al sistema de servicio civil a pesar de la existencia de la ley del servicio civil (41/08).

3-2.-El sistema de servicio civil desde la fundación de la Republica hasta la época de la dictadura.

Haciendo un recorrido al servicio civil, desde la fundación de la república hasta la época de la dictadura, obliga a que esta revisión conduzca a destacar los aspectos históricos, jurídicos de orden Constitucional porque necesariamente se tiene que acudir a los mandatos constitucionales; ya que no se cuentan con otros procedimientos ni documentos oficiales importantes que pueda hacer saber de las maneras que se gestionaban en las organizaciones de la administración pública las políticas que abrían de guiar los servidores públicos, sólo se puede contar con algunos relatos de informaciones que analistas y jurídicos han realizados sobre la conformación del servicio civil en la República Dominicana.

Los cambios que se dieron en el país estuvieron influenciados por las revoluciones constitucionales americana de 1776, la francesa de 1779, la de Cádiz de 1812 y la de Haití de 1843. Fueron revoluciones reivindicadoras y cartas sustantivas renovadas, que ejercieron un extraordinario influjo para el inicio de la mancipación de las colonias hispanas de la Madre Patria, sobre todo la de Francia y Haití; influencia que nos legó un significativo aporte al constitucionalismo de América Latina, hoy con ribetes de continuidad, fortaleza y renovación.

De estos trascendentales acontecimientos surgen los principios que configuran el estado social de derecho y a su administración pública, institución destinada a cumplir sus fines del bien común, como la constitución, ley sustantiva; democracia y soberanía popular; distribución de los poderes del estado; separación de poderes y regímenes

presidencialistas; el poder judicial y su control de constitucionalidad y declaración y garantía de los derechos y libertades fundamentales del hombre.

El doctor Raymundo Amaro ha sido uno de los especialistas destacados en los estudios de administración pública, especialmente en el tema de servicio civil y, por la gran experiencia que ha acumulado en el desempeño de diferentes funciones del área, facilita mucha literatura sobre el tema. El Dr. Amaro hace una revisión de diferentes sistemas de servicio civil en la región y de esto destaca muchos factores a reflexionar: tomando en consideración la comparación con el de la República Dominicana donde el régimen de servicio civil está amparado por la constitución del país desde la fundación y de los otros muchos de los cuales muy adelantado en su época y vigente, no estaban amparado constitucionalmente. El régimen de servicio civil hoy en día vuelve a estar amparado constitucionalmente

Amaro (2007) dice que diferentes acontecimientos que ocurrieron en el país, en el pasado cimentaron las bases para el diseño de las estrategias en la implantación del servicio civil, aunque en el pasado lejano no se logró la instauración de un régimen jurídico y administrativo por diferentes causas que serán analizadas en los sucesivos. Fue en años posteriores que se logró este sistema, después de agotar diferentes procesos. Entre los acontecimientos del pasado que contribuyeron a este, se destacan:

En la llamada Independencia Efímera de 1821, José Núñez de Cáceres y otros patriotas preparan el Acta Constitutiva del Gobierno Provisional, en cuyo artículo 37 Expresa: “Ningún empleado público podrá ser depuesto sin el debido conocimiento De causa y por excesos y abusos que determine la ley; pero todos son responsables con su persona, empleo y bienes en los casos de resultar convencido judicialmente de contravención a sus deberes”. (Año 2007, pag.16).

En la tabla No.111.¹³Se presenta datos resumido de diferentes acontecimientos, hechos o acciones específicas de periodos anteriores que fueran importantes para el establecimiento del servicio civil en el país, tales como la independencia efímera, el gobierno de Merino, entre otros.

³ Datos recogidos de la entrevista realizada actores importantes en la instauración del proceso de profesionalización en el país. Fuente elaboración propia.

Cuadro No. III-1

Acontecimientos relevantes para el establecimiento del servicio civil en la República Dominicana

	Frecuencia	Porcentaje
Acta constitutiva (1821): permanencia del empleado público; proyecto constitución Duarte: principio permanencia; primera Constitución 1844: la inmovilidad del empleado publico	2	15.4
El gobierno de Merino exigió algún tipo de preparación para ser servidor publico	1	7.7
En el gobierno de Merino se dispuso que para los cargos públicos tendrían prioridad aquellos egresados del sistema de Escuela Normal fundado por Hostos	1	7.7
En la Constitución de 1844 se habla que los servidores públicos antes de ser despedidos deben ser llevados a un tribunal para ser juzgados	1	7.7
La Constitución de 1844 consagraba la estabilidad en el empleo. Luego con la invasión se crea la comisión al servicio civil	1	7.7
La Constitución de Núñez de Cáceres establecía estabilidad para el servidor publico	1	7.7
La eliminación del mérito para ingreso a los puestos públicos en la reforma constitucional de 1854	1	7.7
La formación del primer grupo de dominicanos en temas de reforma de AP. Ejemplo Dr. Raymundo Amaro	1	7.7
La promulgación de la Ley 14-91 del servicio civil	1	7.7
Los principios constitucionales de la Constitución de Núñez de Cáceres. El principio del mérito en la Constitución de 1844, Orden Ejecutiva 452 que instituyo el servicio civil	1	7.7
Todo parte de la Ley 14-91 y su reglamento	1	7.7
Total	13	100.0

El acta constitutiva de 1821 este documento, ley de leyes, se constituye en el primer documento que oficialmente toma en cuenta el valor del servidor público en un estado democrático donde debe primar el respeto, la estabilidad, y la responsabilidad que se necesita asumir en el desempeño de las labores. Se destaca la estabilidad en el cargo, característica importante considerada un principio de todo régimen de servicio civil y se constituye en un indicador que se analizará en el presente estudio que en la actualidad se considera como un indicador importante en todo régimen de servicio civil,

El estado dominicano surge el 27 de febrero de 1844, bajo una concepción democrática, de principios y de respeto a los ciudadanos, de fuertes valores civilistas, muy diferente en el contenido de las constituciones de su época y en la región porque en esta se concebía una administración pública que, por la trascendencia y la modernidad de los principios constitucionales que la sustentaron, puede calificarse como la más moderna. El constituyente de 1844 realizó una magistral estructura de la constitución que el servicio civil tomó en cuenta para lo que hoy en día son motores que guían los criterios por los cuales aspira y luchan los países de América Latina que sustentan un régimen de servicio civil.

El pensamiento político-administrativo del fundador de la República, Juan Pablo Duarte, estuvo muy por encima del accionar político-administrativo de los políticos de hoy día; ya que en su Proyecto de Constitución con respecto al servicio civil plasmó la inamovilidad de los jueces, de los funcionarios y los empleados administrativos. Él estaba consciente de que la permanencia en el cargo constituye el fundamento principal de todo sistema de carrera administrativa (Amaro-Pina 2010).

Es oportuno resaltar que, desde la fundación de la república, la figura presidencial ha tenido unos súper poderes con respecto a las políticas correspondiente a las funciones de los servidores públicos; de nombrar y destituir de su cargo cuando lo considere conveniente, solo que esta constitución introdujo unos artículos donde se hacían respetar las condiciones laborales de los servidores públicos en ese momento.

Con respecto a la inamovilidad de los funcionarios, la constitución política del año 1844, fecha de la fundación de la República Dominicana, en su artículo 14 estipuló: “Todos los dominicanos son admisibles a los empleos públicos”, consagrando el principio democrático de la igualdad de oportunidades. Este artículo 14 le da un valor constitucional al empleo público y posteriormente constituye un componente importante del contenido estructural que forma el régimen de servicio civil.

Si enfocamos el análisis de los artículos de esta constitución, es preciso señalar que en los que tienen mandato y son referentes sobre los principios de las políticas del sistema de gestión de recursos humanos, no contienen de manera precisa los principios

que sirven de base a la instauración del servicio civil; aunque muchos de ellos por lo menos, deja abierta la posibilidad de que se establezca en la carta magna lo que es hoy día es una manera de incorporar a los sistema de recursos humanos del sector público, especialmente los que se derivan del Ingreso, sin posibilidad de que entren en contradicción con el mandato constitucional . De hecho, algunos países, con disposición constitucional similar, hicieron andar sus modelos de profesionalización de función pública o carrera administrativa.

Con el siguiente mandato presidencialista se establece una administración pública patrimonialista. Como afirma el Dr. Raymundo Amaro, tiene su origen antes de la revolución francesa, puesto que los cargos públicos pertenecen al Partido triunfador en el proceso electoral y el presidente, como representante ante el gobierno de ese partido, ejerce esas atribuciones. Para destacar esto, el artículo 102 le concede las atribuciones al Presidente de la República en su acápite quinto y sexto: “Nombrar los empleados de la Administración general y de Relaciones Exteriores, con las condiciones prescritas por la ley”.

Como un elemento a destacar para este estudio, se cita el acápite octavo del referido artículo 102, el cual expresa: “Suspender de sus destinos a los empleados cuyo nombramiento le corresponde y que delincan en razón de su oficio; pero avisará dentro de cuarenta y ocho horas al Tribunal competente, acompañándole el expediente y documentos que motivaron su procedimiento, para que siga el juicio con arreglo a las leyes”.

Dicha constitución, aunque en otros artículos le daba plena libertad al primer mandatario, en éste imponía ciertas restricciones porque su facultad sólo surtía efecto en tanto se refiriera a la suspensión temporal de los servidores y funcionarios públicos, es decir, no tenía potestad para destituirlos, sanción que era facultad privativa de los tribunales competentes, luego de comprobarse, en atención a las reglas vigentes del debido proceso, la violación de normas que tipificaban las faltas imputadas.

El artículo 198 de la misma Constitución establece: “Los oficios públicos no pueden jamás ser propiedad de los que los ejerzan ni patrimonio de familia alguna”. Analizando el contenido de este artículo en el contexto actual, probablemente no entendamos la

razón de su importancia, pero si nos colocamos en el momento de su existencia de seguro que encontraremos sentido a su inclusión en el concierto constitucional (Montero, 2007).

Con este artículo se enuncia el principio de estabilidad, un aspecto muy importante que debía tener la administración pública y que sirvió de fundamentos a otros posteriores y que en la actualidad han sido el soporte del establecimiento del régimen de servidor público. Es esta una constitución que para su época se puede considerar bien adelantada y que sirvió de orientación a otras con respecto al sitio que le confirió a la estabilidad de los servidores públicos para el establecimiento de un servicio civil.

En otro artículo señalaba que "si en el ejercicio de las funciones del empleado ocurrieren dudas a los funcionarios públicos, ya sea sobre la inteligencia de alguno de los artículos de este reglamento provisional o de cualquier otra ley de las que deben regir por ahora en el Estado, harán la propuesta y consulta a la Junta por medio del Gobernador Político, y por el mismo conducto se les comunicará la resolución".

Esta inteligente medida plasmada en el Acta Constitutiva de este corto gobierno se puede considerar que fueron las bases que se estaban preparando para la institución de un régimen de administración pública, constituida por principios muy avanzados que hasta hoy gobiernan la gestión de recursos humanos en otros países más desarrollados. En estos aspectos se refiere a la gestión del talento humano, el cual se va a regir por el desarrollo de sus habilidades personales (de los servidores públicos) dentro de las cuales, la habilidad cognitiva es un rasgo muy medible y valorado para el ejercicio de un puesto laboral.

La inamovilidad o estabilidad desapareció en la primera reforma constitucional, la de febrero de 1854, introduciéndose la cláusula que estuvo vigente hasta el 2010, en la que facultaba al poder ejecutivo a remover libremente a los servidores de la administración pública. La desaparición de este principio fue una gran pérdida y un gran atraso para el momento y el futuro de la estabilidad de los servidores del Estado Dominicano. Han sido muchos años de trabajo, de concertaciones y la implementación de varios programas de organizaciones nacionales e internacionales para apoyar políticas que

necesarias que vayan a fortalecer el servicio civil y poder conseguir que se logrará una concertación para el diseño de un marco legal con el propósito de institucionalizar el régimen de servicio civil del país.

Se instaura el clientelismo político con la eliminación del principio de estabilidad consagrado en la Constitución Política del 1844, cuyas bases fueron afianzadas a partir del año 1854. A partir de este momento, los cargos públicos son considerados el botín político del partido que asciende al poder, cerrando así las posibilidades de que a la Administración Pública se ingrese por las méritos personales y la vocación de servicio. Esta situación provocó que se aceptara por muchos años como algo normal, que los cargos públicos son un botín del que disponen los partidos políticos del sistema y que administran de acuerdo a su antojo cuando están en el poder de la administración del gobierno central en el Estado. En la actualidad, todavía existe vestigio de este mal a pesar de que el régimen de Función Pública lo rechaza.

En el artículo 84 en el numeral 14 de esta constitución que dispone las atribuciones del Poder Ejecutivo, “Nombrar los agentes fiscales y todos los demás empleados públicos, cuyo nombramiento no confiere la Constitución o la ley a ninguna otra autoridad”., desaparece la garantía de que los nombramientos de los servidores públicos por parte del Poder Ejecutivo debían hacerse con arreglo a lo establecido por las leyes y comienza a valorar la figura presidencial con características totalitario con respecto a las funciones administrativas de la gestión de personal (Montero 2007, p47). Con estos mandatos de la Constitución se inicia el mal precedente que se instauró en la admiración de la República Dominicana y la cual le ha costado tanto recursos al país y por lo que se ha tenido que mediar y luchar con diferentes sectores políticos, sociales profesionales y académicos entre otros para en la actualidad lograr elaborar procedimientos, leyes y decretos, buscando poder resarcir todos los daños producidos y para sentar las bases jurídicas de un sistema de servicio civil.

En el año 1865 se realizó una reforma constitucional. La misma contempló en el artículo 26 que “todos los empleados públicos son responsables del mal desempeño de sus funciones y pueden ser denunciados por cualquier ciudadano, sin previa autorización. En este artículo, el constituyente le quita la responsabilidad al Estado de

lo que hoy día es la función de formar los empleados públicos para el ejercicio de sus labores con las competencias necesarias que exige el cargo para que este asuma su propia responsabilidad en el desarrollo de sus habilidades y competencias para el ejercicio de sus funciones.

Al igual que las anteriores, en esta constitución la figura presidencial sigue ejerciendo el poder para “nombrar y remover libremente e sus destinos a los secretarios de estado, a los demás empleados del ramo ejecutivo que sean de libre nombramiento suyo” (artículo 74 p10).

La reforma constitucional dominicana de 1877 tomó el artículo 76 como un tema de gran importancia para el adecuado funcionamiento de la Administración Pública, cual dice: “Ningún individuo podrá desempeñar más de un empleo público en la República. La aceptación de cualquier otro equivale a la renuncia del primero...” Aquí por primera vez se introduce un aporte muy interesante para un tema de mucha reflexión como es la ética y que en la actualidad se ha constituido en tema de análisis y debate en la sociedad civil como requisito para la racionalidad y el control del gasto salarial en el presupuesto del Estado. Han sido muchos los inconvenientes que los gobiernos dominicanos se han enfrentado y siguen teniendo dificultad con estas acciones en la actualidad para poder transparentar la nómina pública, siendo este uno de los factores que más ha afectado en los pasados años y en el presente, dificultando el establecimiento de un verdadero régimen de servicio civil. Actualmente, este problema se ha ido resolviendo un poco con la puesta en ejecución del programa de transparencia en el manejo de la nómina pública, tanto por la Contraloría General de la República como por las estructuras de gestionar la planificación en las organizaciones públicas con el apoyo del MAP.

En el artículo 78 de esa constitución.” Los empleados de la República no deberán admitir dádivas, cargos, recompensas de naciones extranjeras sin el permiso de la Cámara Legislativa”.

Hoy en día se constituyó la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental en la administración pública. Es un órgano dependiente de la Presidencia de la República.

Ha elaborado su plan de trabajo y en el mismo se han ejecutados diferentes acciones específicas en procura de hacer cumplir las normativas de la ley anticorrupción para que los servidores públicos ejerzan sus funciones apegados a la ética y a la transparencia de la misma. Los resultados se pueden medir en los mismos servidores públicos que manifiestan conocimiento de ésta. En otros casos, la burocracia política y administrativa, a la vez, ha impedido que se puedan implantar otras estrategias que contribuyan al establecimiento de una ética de servidores públicos. Oscar Diego (2005) dice: “El fomento de la ética en los servidores públicos es un elemento que auxilia para lograr concienciar en sólidos principios de conducta ética y así generar una mayor excelencia en la calidad y gestión de los intereses colectivos”. (pag.8).

Los diferentes relatos y descripciones que se han realizado y que posteriormente se tratarán tanto sobre la forma de administrar los empleados públicos, como se le decía anteriormente, los intentos de implantación del servicio civil en el país han sido recogido, en su mayoría por lo redactado en los artículos de la constitución y analizado por diferentes juristas; unos, destacados en el área de la administración pública; otros, con buenas experiencias en el ejercicio de sus funciones en el órgano rector del servicio civil, ya que son escasos los documentados existentes sobre el mismo. Esto es justificable porque la implementación de un régimen de servicio civil, como un estado jurídico, que emana de una ley específica, vino a existir en los años posteriores, en el año 1991, con la primera ley de servicio civil y en el año 2008 con la ley vigente; ésta fortalecida con la constitución de 2010, la cual le da mandato a la administración pública.

Según los relatos de Emilio Rodríguez Demorizi, en 1881 el gobierno de Meriño ofrecía a los graduados de la Escuela Normal “la preferencia en el acceso a los puestos administrativos que más ciencia y conciencia exigían”. Esta valoración de acceso a un cargo que resalta los méritos y competencias como requisitos fundamentales a tomar en cuenta en el acceso del servicio civil. Es una buena demostración de que, ya para este tiempo, se estaba considerando principios que hoy son indicadores importantes en un sistema que se llama profesionalización de los servidores públicos. Los mismos son indicadores cruciales en un régimen de servicio civil. Es esta investigación será considerado un tema importante para el análisis. “el gobierno de Meriño dispuso mediante decisión presidencial que para el ingreso a los cargos públicos tendrían

prioridad aquellos ciudadanos (as) egresados del sistema de Escuela Normal fundado por Eugenio Mariá de Hostos”. (Montero: 2016).

El Dr. Raymundo Guzmán ha expresado “posiblemente la primera acción oficial de significación para desarrollar el Servicio Civil se produjo en 1913, cuando el Gobierno, mediante decreto 5272, declaró que los empleados y funcionarios estatales sólo podían ser removidos por la comisión de faltas graves o por falta de idoneidad en el desempeño de sus cargos”. Como señala dicho autor, no existen datos que puedan confirmar si estas acciones fueron aplicadas.

Los primeros intentos formales de dotar al empleado público de un sistema organizado, se realizaron durante la intervención norteamericana (1914-1920). Durante este período de la ocupación de nuestro territorio por tropas norteamericanas, fueron emitidas las siguientes disposiciones militares: La Orden Ejecutiva No. 66, de 1917 estableciendo el Servicio Civil 1916 que propició elementos importantes para la regulación de la función pública Dominicana. En consecuencia, esta orden ejecutiva No. 66 del año 1917, ordenó “el establecimiento del Servicio Civil con la finalidad de asegurar el más alto grado de eficiencia en los servicios públicos”. (Amaro Guzmán 1981:218). Sin embargo, los sistemas políticos imperantes en el transcurrir de la historia dominicana impidieron que se consolidara un sistema meritocrático de personal, con el Propósito de seleccionar un personal eficiente. Dicha orden creó una Comisión, con Funciones principales como las relacionadas con nombramientos, traslados y despidos de los servidores públicos, especialmente las que se desarrollaron con el advenimiento de la dictadura trujillista y su interregno de 31 años, en los que el patrimonialismo y el nepotismo llegaron a sus expresiones más perversas (Cassá, 1982).

La Orden Ejecutiva No.452 y 490 del 1920, amplió las facultades de la anterior, sobre todo en materias como las de reclutamiento y selección mediante Publicidad, concursos, juntas examinadoras de candidatos a empleo y funciones conexas. Esta orden instituye el servicio civil. En esa época, los acontecimientos que surgieron fueron razones que propiciaban la puesta en marcha de disposiciones administrativas en relación a la

gestión de personal. Se fueron emitiendo leyes y resoluciones, ejemplos de estas: la ley 1144 ⁴en el año 1929.

En la época de la dictadura de Rafael Leónidas Trujillo, en la Rep. Dominicana se suprime la comisión de servicio civil con la ley 2680. “Los cargos de la Administración pública se proveían por medio de ascensos de funcionarios y empleados con experiencia y en otros casos, con candidatos procedentes de centros de enseñanzas, con diplomas que acreditaban su capacidad”.⁵ Este enunciado no tenía la mínima razón de ser, en un Estado gobernado por las férreas manos de la dictadura. Con estos planteamientos, parecía que se estaba estructurando un sistema de servicio civil, que aunque no era exactamente la conformación de una estructura funcional y jurídica en la gestión de personal, sí eran modificaciones a la constitución del año 1942 que permitió “Consagró los derechos de la clase obrera, estableciéndose la libertad de trabajo, las jornadas máximas de trabajo, días de descanso y vacaciones, sueldos y salarios mínimos y sus formas de pago, seguros sociales, participación y general, todas las medidas de protección y asistencia del Estado que se consideren necesarias a favor de los trabajadores”.

En 1942 son promulgadas las Leyes Nos. 43 y 89, modificatorias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia general; también en este año se promulgó la Ley No. 43 que creó la Comisión Nacional del Servicio Civil para organizar diferentes evaluaciones con el propósito de medir la capacidad de aspirantes a laborar en la administración pública, exceptuando los cargos políticos y de confianza del Jefe. Aunque se crea esta comisión, en el artículo 49 esta constitución le confiere el atributo jefe de la administración pública a la figura presidencial de por el cual puede nombrar todos los empleados sin que ningún órgano administrativo pueda interferir. El país estaba ante el mandato de un dictador.

En 1943 es emitida la Ley No. 284, para modificar algunos aspectos de la No. 432 y la No. 472, que vuelve a instituir la Comisión Nacional del Servicio Civil; en 1946 se expide la Ley No. 1184 que sustituye la No. 472 ya mencionada y agrega algunas disposiciones.

⁴ Esta ley tenía por objeto de establecer y mantener un servicio civil idóneo. Introducción a la Administración Pública, Dr. Amaro 1991, pag.419.

⁵ Conferencia del experto Dominicano Dr. Víctor Melinton Rodríguez. 1992.

Un proceso importante que se logra en el año de 1947 mediante la ley No. 1494 es la de instituir la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, lo que hoy es el Tribunal Superior Administrativo.⁶

Para el año 1951, es suprimida la Comisión de Servicio Civil mediante la promulgación de la Ley No. 2680, que argumenta: “en la generalidad, los cargos de la Administración Pública se proveían por medio de ascensos de funcionarios y empleados con experiencia y en otros casos, con candidatos procedentes de centros de enseñanzas, con diplomas que acreditaban su capacidad”, lo que hacía innecesaria dicha comisión.

Desde 1951 hasta 1960 no se registra ninguna acción novedosa ni importante en el país en materia de Administración del Personal Civil del Estado. La fuerte dictadura de Trujillo mantenía un control absoluto sobre la población sin que ellos lograran alcanzar la condición de verdaderos ciudadanos, con sus prerrogativas humanas consagradas en la Declaración de los Derechos Humanos en todas las constituciones políticas que muestran determinados avances democráticos.

Es importante destacar que hasta la muerte del tirano, acaecida en 1961, los empleos públicos eran repartidos conforme a la voluntad de éste o de sus allegados. Hasta entonces y a inicios de 1992, en el país existió un desconocimiento casi total de los principios y técnicas de la moderna administración de personal, de base científica; y aplicable en los sectores público y privado.

Hasta esa época, los asuntos concernientes a las relaciones de trabajo entre empleadores y empleados eran manejados, en casi la totalidad de los casos, por los departamentos de contabilidad y finanzas de los negocios o por un contador que confeccionaba las nóminas de pago al personal, por el propio dueño de la empresa en cuestión por un allegado íntimo al dueño. No existían reglamentaciones ni leyes específicas que pudieran regir las políticas de un sistema de gestión de recursos humanos.

⁶ Es un organismo competente para conocer las controversias surgidas entre la Administración y la ciudadanía, como consecuencia de una errónea o injusta aplicación de la ley. Este órgano, instituye la jurisdicción contencioso-administrativa. Amaro Guzmán 1991:487.

La constitución del 1955 el artículo 104 introdujo una excepción a la regla de incompatibilidad de funciones en la Administración Pública, al disponer que “Ninguna función o cargo públicos serán incompatibles con los cargos honoríficos y los docentes”. Esta es una disposición que, en ese momento, procuraba conseguir que los funcionarios públicos asumieran el desempeño de sus funciones con la responsabilidad, dedicación en sus labores, así como la eliminación de la duplicidad de cargos públicos. Hoy día, la labor docente es la única función que puede ser compartida con otras labores administrativas sin que esta afecte de manera ética y económica al servidor público. Es oportuno también señalar, que actualmente y a partir del régimen del servidor público en el país, se está fortaleciendo esta disposición de que un servidor no puede laborar en dos instituciones del gobierno central, a excepción del docente y el legislador. Este es un elemento muy significativo para un buen régimen de servicio civil que busca efficientizar los servidores públicos. Si este laboras en diferentes instituciones, irá en desmedro del buen desempeño de las funciones y tiene consecuencia en la eficacia y eficiencia administrativa.

3.3.- Los gobiernos de transición en el período1961-1966.

En 1961 fue constituida la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP) que luego devino en la Federación Nacional de Empleados Públicos y de Instituciones Autónomas (FENEPIA). Ambas fueron formadas con el fin de representar y hacer valer los derechos e intereses de los servidores civiles del Estado. Mediante el reclamo de que se estableciese el Servicio Civil de bases modernas como sistema de Administración de Personal Público, orientado por los principios de igualdad de oportunidades, de acceso a los cargos públicos en razón de méritos de idoneidad, neutralidad política-partidista para otorgar los cargos y de justicia integran todo lo referente a remuneración, promoción, disciplina y separación del servicio. Hoy día, el actual régimen que regula las relaciones de trabajo con el Estado contempla el derecho que tienen los servidores públicos de constituir su estructura como garantía para hacer que se valore su accionar en la administración pública.

Entre los años 1961 y principios de 1962 FENEPIA en el año 1953 elaboró un primer Proyecto de Ley de Servicio Civil transcribía los contenidos principales del Estatuto

Civil de Costa Rica, del año 1953. Tal intento no mereció la atención del gobernante Consejo de Estado, de naturaleza provisional.⁷

De 1962 en adelante, esa situación comienza a cambiar un poco, aunque lentamente. En febrero de ese año, un grupo de veinte 20 profesionales dominicanos viajó a San Juan, Puerto Rico, enviados por la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) a realizar un curso de cuatro meses sobre Administración Pública, lo cual constituyó un primer contacto con la ciencia de la administración, incluyendo la Administración de Personal en el sector público.

En ese mismo año 1962, la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS) estableció una División de Organización y Método que incluía la función de dar asesoramiento en Administración de Personal y Relaciones Humanas que no duró un año. Más tarde, en 1979 la SESPAS contó con una Oficina Técnica de Reforma Administrativa (OTRA), que también incluyó asesoría en Administración de Personal.

En febrero de 1963, un grupo de 6 profesionales dominicanos, bajo el auspicio de la UASD y financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), viajó a Puerto Rico y obtuvieron el grado de Maestría en Administración Pública. Este fue un segundo contacto de importancia con la administración científica del sector público. Después de esos años, otros dominicanos han realizado estudios superiores, en forma aislada, en administración pública y de empresas en distintos países.

En la constitución de 1963 que fue redactada por el gobierno surgido de manera democrático luego de la caída de la tiranía, en el Art. 13. El trabajo, en todas sus formas y aplicaciones, estará bajo la súper vigilancia y protección del Estado. Es deber principal de éste ocuparse de la formación y superación profesional de los trabajadores y promover y favorecer los acuerdos de las organizaciones internacionales dirigidos a afirmar y regular los derechos del trabajo.

En el Art. 14. Dice: Las personas mutiladas o inhábiles para el trabajo tienen derecho a la educación, formación o rehabilitación profesional y técnica.

⁷ Este material fue extraído del trabajo presentado sobre Antecedentes, dificultad y perspectiva del servicio civil y carrera administrativa en la República Dominicana.

Estos artículos no se refiere al servicio civil, específicamente de manera pormenorizada se considera en estas las relaciones y responsabilidades que deben primar entre el gobierno y el trabajador. En ese enunciado 14, la formación del trabajador y la igualdad en el acceso laboral sin discriminaciones físicas, como así dice, es una tarea de sumo interés hoy, día en un régimen de profesionalización de servidores públicos. Es un principio importante la no discriminación de los grupos minoritarios de la sociedad. Es la primera constitución dominicana, hasta ese momento, donde se redactan artículos para hacer constar esto a esta constitución se le considera muy adelantada para su época.

Los acontecimientos políticos ocurridos en el país, entre 1963 y 1965, impidieron que en ese lapso surgiera iniciativa alguna de importancia en lo concerniente a las relaciones entre el Estado y el “empleado público” como se le decía en ese entonces. No se pudo avanzar en la modernización de la Administración Pública ni racionalizar la Administración de Personal Público y mucho menos la gerencia de las empresas privadas. En ese período de tiempo se formaron varios jefes gobiernos en el país, muchos de los cuales permanecieron poco tiempo, provocando en esa etapa una inestabilidad política que repercutía en todas las estructuras administrativas del estado.

Mediante la Ley No. 10, del 8 de septiembre de 1965, el Gobierno Provisional creó el Secretariado Técnico y el Secretariado Administrativo de la Presidencia de la República, en sustitución de la Secretaría de Estado de la Presidencia. Lo que anteriormente se le denominaba secretariado técnico de la presidencia, pertenecía a lo que se llamaba la Oficina Nacional de Personal antigua ONAP que actualmente es el ministerio de Administración Pública (MAP). Estas acciones importantes que contribuyeron a que en lo adelante se pudiera luchar para establecer un régimen de servicio civil. Esta ley “constituye un órgano encaminado a promover el desarrollo de la administración pública y el sistema de servicio civil”.

El 22 de noviembre de 1965, el Gobierno Provisional emitió la Ley No. 55, Artículo 5, mediante la cual se asigna al Secretariado Técnico la responsabilidad de "establecer y desarrollar un sistema moderno de administración de personal, que empleará y retendrá empleos idóneos con el fin de mejorar la calidad de los servicios públicos". Por su parte, el Artículo 6, conformó dicho Secretariado Técnico como las cuatro oficinas nacionales

siguientes: de Planificación (ONAPLAN), de Estadística (ONE), la oficina de presupuesto (ONAPRES), y de Administración y Personal (ONAP). De las tres, sólo ONAP fue creada mediante la señalada disposición legal. Son muchos los dominicanos que desde su creación, abrigaban la esperanza de que esta Oficina Nacional de Administración y Personal pudiera contribuir, en gran medida, a hacer la burocracia pública un medio eficaz para racionalizar y moralizar todas las instancias de nuestra Administración Pública y de nuestra sociedad.

Otro de los impulsos importantes fue dado por la Organización de las Naciones Unidas, cuando el Gobierno Provisional que surgió de los acuerdos para poner fin a la guerra civil del 1965, sofocada por la segunda intervención norteamericana a nuestro país en el siglo XX, solicitó cooperación técnica a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), para que ayudara a poner en marcha programas gubernamentales en varias áreas estratégicas. Uno de los principales resultados de este esfuerzo fue la promulgación de la Ley No. 55 del 22 de noviembre de 1965, mediante la cual se estableció el Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa, con el Secretariado Técnico de la Presidencia como Secretaría Ejecutiva de dicho sistema, integrado por las Oficinas Nacionales de Planificación, de Presupuesto, de Estadísticas, y la creada Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP).(Castillo2002:1). Con la creación de esta última oficina se cuenta con un órgano técnico especializado para gestionar el personal de la administración pública.

Posterior a la revuelta de abril de 1965, para el año de 1966 se elabora otro Proyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa que fue presentada a la Cámara de Diputados. Ese proyecto preveía la implantación gradual del sistema de Servicio Civil en la Rama Ejecutiva del Gobierno, así como la incorporación de los empleados públicos a la Carrera Administrativa, en la medida que se fueron comprobando sus métodos de idoneidad. Este proyecto tampoco fue discutido por el Congreso Nacional, a pesar de ser considerado por expertos nacionales e internacionales como excelente.⁸

⁸ Este material ha sido extraído de la monografía, antecedentes, dificultades y perspectivas del servicio civil y carrera administrativa en la república dominicana y su incidencia en el comportamiento organizacional, de Manuel Moreta.2007.

Es oportuno señalar las aportaciones que hizo la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) en materia de sentar las bases en el ejercicio profesional de la gestión de recursos humanos, creando el departamento de administración de personal para desarrollar las acciones técnicas en la ejecuciones de políticas que contribuyeran al desempeño de los recursos humanos del personal administrativo de la organización. Para más adelante, el Consejo universitario aprobar el “Reglamento de Carrera Administrativa Universitaria” y el “Manual de Puestos Administrativos Clasificados y Tabla de Sueldos”, mediante las respectivas Resoluciones Nos. 68-149 y 68-150, ambas del 9 de abril de 1968 .Estas iniciativas implementadas por la UASD son ejemplos de modelos de servicio civil en el Estado Dominicano y se constituyeron un referente modelo para las demás organizaciones de la administración pública dominicana. “Es considerado el primer plan piloto en materia de servicio civil y carrera administrativa”.⁹

3.4. –El sistema de servicio civil en los gobiernos constitucionales desde el 1966-2010.

Si se observa la historia más reciente de República Dominicana, por lo menos la etapa denominada “democrática”, esto es, la iniciada en 1962 tras el ajusticiamiento el 30 de mayo de 1961 del tirano Rafael Leónidas Trujillo Molina y la salida del gobierno de los remanentes de la tiranía, se comprobará el tortuoso camino recorrido por el servicio civil y la carrera administrativa en estos 43 años. En este período se elaboraron varios proyectos de leyes (1962, 1966, 1971, 1978, 1981, 1984, 1988, 1990 el servicio civil en el país). (ONAP 2005, Collado: 55). Esos proyectos de leyes no pudieron impactar a la clase gobernante del momento y lograr su aprobación.

Además, desde los periodos pasados, el Artículo 55 de la Constitución otorgaba al presidente, hasta la reforma adoptada en 2010, la facultad de contratar y despedir a voluntad empleados públicos en el poder ejecutivo, sin ningún requisito de tomar en cuenta criterios basados en el mérito. En idéntico sentido, el partido del Presidente “equipara la designación de sus miembros para ocupar cargos en la administración pública con su derecho a ejercer el poder” (Banco Mundial, 2004: 104).

⁹ Dr. Víctor Melitón Rodríguez1992.

Aunque todavía existe mucho irrespeto al cumplimiento de los procesos normativos para el establecimiento de un modelo de implementación de profesionalización del servicio civil, la actual normativa conlleva al cumplimiento de los aspectos más significativo y determinante en el régimen de servicio civil.

Desde el 1966 hasta 1978, “época de los 12 años”. Durante sus doce años de gobierno omnímodo, después de la revolución del 65, al presidente Balaguer se le presentaron varios proyectos de ley para implantar la carrera administrativa. Los saludaba con un bonito discurso, pero luego los olvidaba por completo. Teniendo el control de las cámaras, dejó que allí se eternizaran sin agotar ningún esfuerzo. La instauración del “bonapartismo” balaguerista por doce años, desde 1966 hasta 1978, reeditó en nuevos formatos el patrimonialismo acentuando sus características clientelistas y rentistas (Cassá, 1986; Lozano, 1985). En sus diferentes periodos este gobierno se caracterizó por utilizar la administración pública como propiedad entre su grupo de poder para repartir los puestos del sistema administrativo en beneficio de su gobierno, manteniéndose en el poder por doce años sin implementar ningunas acciones que contribuyeran al desarrollo de los mandatos que disponía la ley que se había formulado sobre el servicio civil.

Período 1978-1986. Los regímenes liberales de sello perredista(PRD Partido Revolucionario Dominicano) de Antonio Guzmán (1978-1982) y Salvador Jorge Blanco (1982-1986), abrumados por las presiones partidarias y aprisionados en un enfoque populista, no abordaron la reforma de la función pública ni impulsaron acciones que se puedan valorar como muestra de interés en efficientizar la administración pública. Fue una época que no se recogen ningún resultado de algunas iniciativas realizada sobre el tema.

A pesar de que en el periodo de gobierno 1982-1986 representado por el Dr. Salvador Jorge Blanco se elaboraron y presentaron varios proyectos de leyes para la conformación de un servicio civil y carrera administrativa, así como iniciativas de reglamentar el servicio civil, ninguno lograron su aprobación por parte del congreso ni el interés y muestra de aceptación por el ejecutivo, sus funcionarios y el grupo de poder político representado en el poder legislativo.

Raymundo Amaro, (2006) es quien dice que “en julio de 1978, con el auspicio de la Asociación Dominicana de Profesionales de la Administración (ADOPA) fue discutido un nuevo proyecto de Ley de Servicio Civil, el cuarto en su género, que fuera presentado luego a consideración del Gobierno”.(pag.106).

Período 1986-1996. Con el regreso de las administraciones balagueristas, en esta ocasión por un periodo de diez años, desde 1986 hasta 1996, es que parte de las reformas pactadas en respuesta negociada a la grave crisis fiscal y económica de finales de los años 80 particularmente a las demandas y presiones de organizaciones emergentes de la sociedad civil y de la oposición política, que se promulga a regañadientes en 1991, y se implementa una Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa que perduro como “ley sin dientes”, desprovista de las reglamentaciones y herramientas requeridas para su implementación y huérfana de la voluntad política de aplicación. (Villamán 2008:98). Esta es la primera ley de servicio civil y carrera administrativa que la sociedad Dominicana logra tener después de haber pasado por ese difícil camino ya antes narrado.

La instauración del servicio civil como parte de la agenda de los años de gobiernos del Dr. Joaquín Balaguer constituye un tiempo de atraso. La puesta en ejecución de un régimen de servicio civil, a pesar que fue en su mandato que se promulgó la ley 14/91 la misma no fue aplicada, solo se encargó de promulgarla “para ligar su nombre a los aspectos histórico, como el gran “reformador”, pero siempre estuvo dispuesto y así fueron sus acciones, a no respetarla en lo más mínimo si ello le significaba alguna mengua de su poder omnímodo y dictatorial”(Scheker 2005:46).

Ese marco legal del servicio civil dominicano estaba basado, fundamentalmente, en una ley "Marco" del 20 de mayo del 1991, declaratoria de los principios jurídicos-administrativos en que descansa el sistema de personal, dejando su reglamentación al Poder Ejecutivo. La reglamentación disponía que los diferentes subsistemas técnicos de gestión de recursos humanos deban desarrollarse e implantarse por medio de los Instructivos Procedimentales que por resolución apruebe la Oficina Nacional de Administración y Personal, órgano central del sistema de servicio civil y carrera administrativa de entonces.

La pasada Ley 14-91 de 1991 que crea el Servicio Civil y la Carrera Administrativa, fue la primera legislación de la especie sancionada en el país luego de la caída de la dictadura de Rafael Leónidas Trujillo Molina; además, dicho estatuto sirvió de antecedente y modelo a las leyes de los Poderes Judicial y Legislativo. Inclusive, si revisamos la legislación estatutaria de las Carreras Judicial y Administrativa, advertiremos sus semejanzas, al igual que con el Reglamento de dicha Ley de Carrera Judicial. (Amaro Guzmán 2007).

Las disposiciones de esta Ley (14/91), de Servicio Civil y Carrera Administrativa de la República Dominicana, son aplicables al personal de las Secretarías de Estado, de las Direcciones Generales y Nacionales y demás organismos que dependen del Poder Ejecutivo, exceptuando los cargos de libre nombramiento y de libre remoción o de confianza. La misma establece que los organismos descentralizados y autónomos podrán desarrollar sistemas de administración de personal conforme a los principios y fines que rigen la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Estas características que contenía, fueron parte de los argumentos que se utilizaron para considerarla, obsoleta incoherente e inadaptada para un servicio civil, cuyo propósito era contribuir al desarrollo nacional a través de los aportes que realizaran los recursos humanos. Con estos fundamentos se procuró elaborar otra ley que viniera a enmendar estos entuertos.

Constitución de 1994, a esta constitución no se le realizaron reformas importantes que pudieran impactar de manera directa al tema de esta investigación; sí, introdujo cambios en la manera de gestionar parte de los recursos humanos del Estado¹⁰. En la misma se instituyó la Carrera Judicial o el régimen funcional de los servidores del ámbito judicial, los jueces. El párrafo I del artículo 63 de esta dice: “La ley reglamentará la carrera judicial y el régimen de jubilaciones y pensiones de los jueces, funcionarios y empleados del orden judicial”. El párrafo III del mismo artículo establece: “Los jueces son inamovibles, sin perjuicio de lo dispuesto en el acápite 5 del artículo 67”. Con este enunciado se comienzan los aprestos para el establecimiento del

¹⁰ Porque desde el año 1991 se había instituido la ley 14/91 que es la primera ley que rige el ejercicio de los servidores públicos en el estado, pero que presentaba un inconveniente y era que no tenía fundamento en la constitución, que más adelante otra ley vigente si tiene mandato constitucional.

régimen de servicio civil en el poder judicial la cual pertenece a la carrera especial y se constituye en el fomento de los procesos de reformas y modernización del poder judicial en el país. Estos procesos han contribuido a establecer un régimen de derecho público, así como ir creando las bases para los parámetros en el establecimiento, en la posterioridad de las carreras especiales que es tan importante en el proceso de profesionalización de los servidores público.

Durante los diez años que tenía de vigencia la Ley 14-91, entre los años 1991 y 2001, período durante el cual gobernaron los dos partidos que hoy comparten la oposición política en nuestro país, solamente se dio estabilidad, incorporando al régimen de la Carrera Administrativa a mil doscientos noventa y un (1,291) funcionarios y empleados, cantidad que representa menos de un medio por ciento (0.5%) de los aproximadamente doscientos mil (200,000) servidores públicos llamados a acogerse a dicho régimen. Lo que quiere decir que no hubo voluntad política para implementar de acuerdo a los que regía esta ley de un sistema que profesionalice los servidores públicos.

El servicio civil en el período 2000-2010. En la Constitución del año 2002 el artículo 55 de la Carta Sustantiva, referido a las atribuciones del Presidente de la República, en el numeral 1 dice: “Nombrar los Secretarios y Subsecretarios de Estado y los demás funcionarios y empleados públicos cuyo nombramiento no se atribuya a ningún otro poder u organismo autónomo reconocido por esta Constitución o por las leyes, aceptarles sus renunciaciones y removerlos”. En esta constitución no se observan ningún artículo que contribuyera a mejorar el proceso de gestionar los servidores público que no sea lo planteado en las constituciones anteriores, pero se observa que en la misma sigue existiendo la atribución unipersonal a la figura presidencial que puede, y así lo hacen, hasta el momento utilizar la estructura estatal como el bien del cual dispone por ganar el poder. También esta condición se ve reflejada en el artículo que dice: “El Presidente de la República es el jefe de la administración pública y el jefe supremo de todas las fuerzas armadas de la República y de los cuerpos policial”. Esta disposición, aunque ya estaba señalada en otras cartas magnas de tiempo muy atrás, no agrega nada nuevo en el mismo y los gobiernos de turno continuaron apoyándose en este artículo para incorporar personal a la administración pública.

El artículo 106 dispone del enunciado: “La persona designada para ejercer una función pública deberá prestar juramento de respetar la constitución y las leyes y de desempeñar fielmente su cometido”. De ejercerse y cumplirse este juramento, le agregaría más valor al régimen de servicio civil, reviste importancia porque con este se integrarían aspectos éticos de orden constitucional en la valoración de las leyes.

En el artículo 108 consagra la compatibilidad de las funciones o cargos públicos con cargos honoríficos y docentes. (Pina 2007). En la actualidad, este mandato sigue teniendo vigencia y ha sido de los factores que más han aportado y contribuido a adecentar la administración pública del clientelismo político por una más transparente y participativa, que se coloque al servicio del ciudadano.

La carta magna del año 2010 es la que está vigente en el país. Fue el fruto de diferentes consultas por especialistas y juristas destacados. En el desarrollo de este apartado no se enunciaran los contenidos que esta constitución tiene estructurado sobre el tema de estudio, ya que ha sido el fundamento del planteamiento teórico de dicha investigación y ha sido analizado en todo el proceso de la investigación. Ciento sesenta y seis años después de la Independencia de nuestro pueblo, acaecida en 1844, es que el congreso dominicano buscó resarcir un error histórico en la que se incurrió en las anteriores cartas magnas, con dejar fuera de este proceso constitucional los factores importantes de la administración pública. Es en esta nueva constitución que se crea un precedente importante para el régimen de servicio civil, con la aprobación de varios artículos que tratan los aspectos de esta.

En la formulación de la nueva ley de la función pública, la entonces Oficina Nacional de Administración y Personal involucró al Diálogo Nacional para fomentar una demanda poli-céntrica proreforma. El diálogo había sido iniciado gracias a la iniciativa del Presidente Fernández y fue una instancia que reunió a la mayor parte de los principales agentes económicos y sociales del país, desde organizaciones no gubernamentales (ONG) hasta organizaciones religiosas y asociaciones de empresas. En el diálogo se discutió durante varios meses, cada artículo y capítulo de la ley, y se llegó a consenso sobre ellos (Delmas, 2007).

República Dominicana es un caso interesante para examinar esta dimensión de las reglas formales, justamente porque la “traba” que generaba la Constitución no era debido a la rigidez que generaba para cualquier reforma del Servicio Civil, sino como consecuencia de la flexibilidad que le otorgaba, permitiendo al ejecutivo reemplazar a los empleados públicos con cada cambio de gobierno. En lugar de ayudar al proceso de fortalecimiento del servicio civil, la Constitución era la “puerta” a través de la cual se escurrían los esfuerzos de profesionalización. En ese sentido, hubo un avance significativo gracias a la promulgación de la nueva Constitución que permitió avanzar en la modernización de la administración pública y que, junto con la estabilidad en las políticas de recursos humanos, contribuyó a incrementar la calidad de las políticas.

En línea con ello, se espera que las leyes que se sancionen en un futuro encuentren su reglamentación en un lapso de tiempo menor al que transcurría anteriormente entre ambos fenómenos. La ley emitida en 1991 fue reglamentada en 1994, mientras que la Ley sancionada en 2008 recibió una serie de reglamentaciones (con relación a las relaciones laborales, de reclutamiento y selección, de evaluación de desempeño y de estructura organizativa, cargos y política salarial) e instructivos (de planificación y presupuesto de Recursos Humanos, de reclutamiento y selección, de creación y clasificación de puestos y de formación y capacitación) a lo largo del año 2009 (Iacoviello y Zuvanic, 2005). Por lo que se espera que en lo adelante con esta normativa, se logren elaborar y diseñar a tiempo los diferentes procedimientos necesarios y oportuno para que se siga implementando la misma.

Con la aprobación en el año 2008 de la Ley de función pública, se busca establecer el régimen que mediara entre el estado y el servidor público con el fin de que todo el que ingrese y permanezca en la administración pública sea a través de poseer las condiciones de mérito e idoneidad para el ejercicio de un puesto en ésta. Pero es en el año 2010 que esta ley asume sus principios con mayor importancia, porque el servicio civil en la administración pública tiene un mandato no sólo de ley, sino constitucional.

A pesar de que en el país existieron muchos momentos del contexto institucional que se caracterizaron por un ambiente adverso, a partir de los años del 2004 que se iniciaron importantes reformas de la administración pública y, en particular, durante las presidencias de Leonel Fernández (2004–12) y Danilo Medina (2012 al presente). El

diseño de estas reformas se benefició de varios diagnósticos realizados con el apoyo de los diferentes programas que se estaban ejecutando por organismos internacionales, en particular sobre las debilidades de la Ley 14–91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Por medio de las reformas, se buscó fortalecer el respaldo legal, la institucionalidad de la entidad rectora y las prácticas de gestión en términos de garantías contra la politización. Cinco objetivos principales de reforma sobresalen en este sentido:

1. La aprobación de una nueva ley de la función pública, alineada con la Carta Iberoamericana de la Función Pública.
2. La inclusión de los principios de carrera pública (mérito y estabilidad laboral) en una nueva Constitución.
3. La aprobación de una nueva ley de política salarial.
4. La implementación del nuevo marco normativo, el cual incluye la incorporación de los funcionarios públicos a las carreras administrativas y especiales, la introducción de evaluaciones de desempeño, la implementación de procesos de selección de personal sobre la base del mérito, y la implementación de un sistema de gestión e información del empleo público (el Sistema de Administración de Servidores Públicos o SASP).
5. El fortalecimiento institucional y la jerarquización de la entonces Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), entidad encargada de la reglamentación y supervisión del servicio civil. (BID2014:95).

Aunque el panorama en la administración pública al inicio de los años 2000, estaba adverso en la estabilidad del régimen de servicio civil, según la evaluación realizada por el Banco Interamericano del Desarrollo, en los años posteriores se llevaron a cabo importantes proyectos para el establecimiento de un nuevo régimen de función pública como se llama, que vino a corregir los entuertos y adefesios del régimen anterior. Hoy día, es el horizonte que guía las diferentes estrategias y programas que se diseñan y ejecutan en el MAP para darle el fortalecimiento que amerite el proceso.

Resumiendo varios de los diferentes acontecimientos que se han descrito desde la fundación de la República hasta la actualidad, de estos se ha señalado que: desde el Acta Constitutiva que correspondió al primer intento de emancipación de nuestro pueblo, la llamada Independencia Efímera de 1821, pasando por nuestra primera Constitución del 1844, siguiendo por las distintas Órdenes Ejecutivas dictadas en el

Gobierno militar de la primera intervención norteamericana a nuestro país, del año 1916, así como por las diversas leyes promulgadas durante la tiranía de Trujillo, en todas esas disposiciones se sentaron bases para instituir un régimen de administración de personal conformado por principios jurídico-administrativos, técnicos y éticos sobre el ejercicio de nuestra función pública. Sin embargo, las actividades para modernizar la administración pública dominicana se iniciaron a principios de la década de 1960, una vez decapitada la dictadura de Trujillo, con el auspicio de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (AID), cuando en 1962 el gobierno del Consejo de Estado concedió licencia con disfrute de sueldo y envió a veinte (20) profesionales nacionales y funcionarios del Estado a realizar estudios de postgrado en ciencias administrativas en la Universidad de Puerto Rico, con el propósito de formar una capacidad propia en la materia.

Otro de los impulsos importantes fue dado por la Organización de las Naciones Unidas, cuando el Gobierno Provisional que surgió de los acuerdos para poner fin a la guerra civil del 1965, sofocada por la segunda intervención norteamericana a nuestro país en el siglo XX, solicitó cooperación técnica a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para que ayudara a poner en marcha programas gubernamentales en varias áreas estratégicas. Uno de los principales resultados de este esfuerzo fue la promulgación de la Ley No. 55 del 22 de

noviembre de 1965, mediante la cual se estableció el Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa, con el Secretariado Técnico de la Presidencia como Secretaría Ejecutiva de dicho sistema, integrado por las Oficinas Nacionales de Planificación, de Presupuesto, de Estadísticas, y la creada Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP).

CAPÍTULO IV

La implementación de la profesionalización del servicio civil en la administración pública central de la República Dominicana

4.1. La administración pública central.

4.1.1.- Definición y modelos de gerencia pública.

Talleyrand dice: “La administración es el intermediario que aproxima el gobierno a los gobernados; el mundo que asocia los intereses particulares al interés general. Es el punto de contacto y de unión entre la autoridad pública y la libertad individual”.¹¹ Estas reflexiones visualizan la administración pública hacia los aspectos de gobernanzas como criterio que se puede considerar para lograr dirigir los destinos de un Estado, posibilitando la integración de los diferentes actores; el tema es definido por el especialista dominicano Amaro Guzmán (1993) “la administración constituye el principal instrumento para concretar la acción de Estado”.¹² A través de las acciones de un sistema administrativo, el gobierno se pone al servicio de la población y va a procurar satisfacer las demandas en provecho del bienestar colectivo.

En el año 1887 se tenía una de las definiciones más antiguas y amplias de Woodrow Wilson “la administración pública es el lado práctico o comercial del gobierno, ya que su finalidad es que los negocios públicos se realicen eficientemente y tan de acuerdo con los gustos y deseos del público como sea posible.”(Citado por Amaro1993:6).

La doctrina administrativa contemporánea clasifica la administración pública en tres categorías: la patrimonial, la burocrática y la gerencial. La primera tiene su origen antes de la revolución francesa; la segunda, es la respuesta para erradicar el clientelismo político y la tercera, surge en la década de los años 90, con ocasión del informe presentado al Presidente Clinton por Osborne y Gaebler, el cual dio lugar a la famosa obra Reinventando el Gobierno (Dr. Raymundo Amaro, 2007 p.12). Esta clasificación de la administración pública posibilita ubicar el país en las características de una

¹¹ Dr. Raymundo Amaro Guzmán. Introducción la Administración Pública.

¹² Ibid,pag.4

específica, para así poder generar un análisis; pero a lo largo de este estudio se va observando que en la República Dominicana no se tiene un modelo para definir la administración pública; ésta ha respondido como un vaivén dando aciertos y desaciertos, de acuerdo a las circunstancias del momento.

Las administraciones públicas constituyen los instrumentos de que se dotan los estados modernos para el desarrollo de las políticas públicas; las que instrumentan los gobiernos con el fin de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, asegurar el cumplimiento de sus obligaciones cívicas y facilitar la prestación de los servicios básicos de una sociedad del bienestar. (Camarasa 2004:9). “Hay que prestar atención a la calidad, los procesos de innovación permanente, de mejora continua que exige la concienciación e involucración de todos los empleados de las administraciones, los servidores públicos”. (pag.11). En este aspecto, la calidad, porque está implícito la satisfacción de servicio y en cual no se garantiza ésta si no existen procedimientos que garanticen la calidad.

Cuando el Estado desarrolla sus actividades para garantizar el bienestar de sus ciudadanos, tiene que hacerlo apegado a principios que los puedan guiar de manera objetiva ante esto, estamos en un estado de derecho. Entonces la administración pública se rige por el Derecho Administrativo, que es definido por Troncoso de la Concha (1991) como “conjunto de principios y reglas por los cuales se rige la actividad del Estado en cuanto se refiere al cumplimiento de los fines de esa actividad y a la determinación de los medios para llevarlos a cabo”¹³

Para Ardila (2003), los conceptos Gestión Pública y Gerencia Pública han reemplazado al de Administración Pública en el lenguaje técnico y también en el corriente, respondiendo a la lógica que encierra la concepción reduccionista de un estado cuyo aparato operacional administrativo queda sometido exclusivamente a principios y criterios de eficiencia, a la simple consideración costo-beneficio y resaltando la contradicción burocratismo-gerencialismo. (pag.12).

¹³Manuel A.Amiama.2008. Prontuario de Legislación Administrativa Dominicana.

Ni el modelo de sustitución de importaciones ni las reformas posteriores dieron pasos importantes para dotar a los estados latinoamericanos de capacidades administrativas, acordes con los principios del Estado de Derecho ni con las funciones que les corresponde desempeñar. En América Latina y el Caribe ningún país completó la construcción del modelo burocrático weberiano que a las naciones desarrolladas les permitió, entre otras ventajas, profesionalizar la administración pública, separar los asuntos públicos de los privados, e implantar un sistema de méritos para el reclutamiento y la promoción del personal. Aunque en ALC se implantaron importantes núcleos de excelencia y de reglas de mérito en la administración pública de varios países, estos han convivido con la patrimonialidad y con la designación de cargos a través de prácticas clientelistas (CLAD, 1998). Negando todo acto del derecho administrativo y de la implementación de la administración que se rige por un sistema con una burocracia científica.

Desde un enfoque jurídico y constitucional, para Amiama (2008), la administración pública es “el conjunto o complejo de organismos y funcionarios que, habitualmente, por medio de actos sucesivos, aislados e individualmente, esto es, relativos en cada caso a una cuestión concreta y determinante, realiza los fines del Estado dentro de la constitución y las leyes”.(pag.10).¹⁴ Frente a los problemas derivados del modelo patrimonialista la administración pública, surgió la idea de constituir Estado con mayor capacidad para aglutinar intereses difusos, construir intereses generales, mediar entre intereses particulares, posibilitar un acceso universal a los servicios públicos, ampliar los beneficios generados por la acción del Estado y de asegurar un trato objetivo e imparcial a los diversos grupos y sectores sociales. Ese Estado se desarrolló bajo el llamado paradigma racional-normativo o burocrático, analizado por el sociólogo Max Weber, para que respondiera a los valores de eficiencia, eficacia, objetividad, imparcialidad, honestidad, interés general y a valores democráticos, inicialmente de orientación liberal. Para lograr tales valores, el nuevo paradigma de Estado se sustentó en dos supuestos básicos: el primero, que únicamente la racionalización de la organización y del funcionamiento del Estado lo permitiría; el segundo, que era necesario la distinción y consecuente separación entre las actividades del Estado que

¹⁴ Manuel A.Amiama.2008. Prontuario de Legislación Administrativa Dominicana

siguen una racionalidad propiamente política y aquellas que deben ser ejecutadas bajo una racionalidad predominantemente técnica.

A comienzos del siglo XX, Weber (1922/ 1981) conceptualiza a la administración pública como una fuerza modernizante, distinguiendo así entre estados modernos y estados patrimonialistas. Hegel (1821/1993) y Weber (1922/ 1981) son los dos creadores de la concepción de la administración pública como burocracia (Krieger 2015). Completan el paradigma burocrático autores como Fayol (1916/ 1973), quien avaló los tres elementos esenciales de la teoría burocrática: la especialización, la coordinación y la asignación racional de obligaciones. (Krieger 2016:3).

Amaro Guzmán (1995), un especialista destacado en materia de administración pública y en el tema específico del servicio civil, nos recuerda que el Estado dominicano “cuando ejerce las funciones administrativa, reglamentaria y de gobierno se denomina Administración Pública” la que, según el mismo autor, “es la organización social generada por voluntad del Estado para actuar a su servicio, en el contexto de la realidad nacional y en orden a los intereses que define el poder político. En tanto que, como organización político-administrativa, es el instrumento a través del cual se ejerce la función de gobierno y se desarrollan determinados procesos productivos de bienes y servicios en todo el territorio nacional.”(pag.3).

En la ley de función pública 41/08, la Administración Pública Central es “Núcleo central de la administración del Estado integrado, además, por los órganos del Poder Ejecutivo con programación anual y consignación de fondos que están contenidas en la Ley de Gastos Públicos, cuyos titulares dependen directa y jerárquicamente del Presidente de la República”.

En el documento de Estrategia Nacional del Desarrollo para la Republica Dominicana 2010-2030 se define la administración Pública como “el conjunto de órganos administrativos del Estado, con la finalidad de regular, implementar y controlar las normas y políticas públicas, al igual que suministrar y garantizar los servicios prestados” (Ortiz 2006). Dicho documento define seis ejes temáticos: a) Gestión Institucional; b) Gestión de Capital Humano; c) Organización y Estructura; d) Gobierno Electrónico; e) Gestión Administrativo-Financiera; y f) Transparencia y Rendición de

Cuentas. Es el eje de Gestión de Capital Humano que se constituye en un factor importante en la medición y el análisis para poder explicar esta investigación por ser considerado el tema que envuelve el objeto de estudio del presente trabajo. Este documento ha sido fundamental en los planteamientos que sirven de base a este estudio.

Fernández Del Toro(2007) sostiene que en “ los Estados latinoamericanos, la racionalización de la gestión gubernamental y la previsión de la profesionalización de la función pública, mediante sistemas que contemplan la carrera administrativa y la estabilidad de los funcionarios, han sido impulsadas por la aprobación de legislaciones, incluso de Constituciones, técnicamente apropiadas y de procesos de reforma del Estado importantes. Aunque en muchos de nuestros países estos esfuerzos han sido resistidos por intereses políticos, económicos o burocráticos concretos”, (MAP.pag.131).

La existencia de una institucionalización de manera unilateral a los mandatos constitucionales no es una garantía de la aplicación exitosa y a la estabilidad de los servidores públicos. En esto, el ejemplo de Republica Dominicana es un caso para comprobar dónde las anteriores constituciones no daban garantía de la profesionalización del personal al margen del sistema clientelar. Continuamente se “pisoteaba” con las leyes existentes este marco jurídico; luego de ser un mandato Constitucional, le dio carácter de aplicabilidad a esta ley.

Los mecanismos que lograron concretar la mencionada racionalización del estado están descritos en ocho aspectos planteados por Fernández Del Toro (2002), de los cuales se van a destacar: “La adopción de un régimen de función pública profesional, con base en el principio del mérito y administrado por medios objetivos e imparciales” (pp 129-130).

Dentro de todos esos mecanismos para lograr un estado racional, este último contribuye a impulsar los demás; se trata del recurso humano, el valor y activo más importante de una organización, el que impulsa las realizaciones de los demás procesos en el quehacer organizacional.

Analizar el tema desde una perspectiva amplia es comenzar a visualizar la administración pública con los niveles de competencias que son necesarias para poder organizar el funcionamiento de esta. Por eso Rose (1998) dice que los “Estados latinoamericanos, la racionalización de la gestión gubernamental y la previsión de la profesionalización de la función pública, mediante sistemas que contemplan la carrera administrativa y la estabilidad de los funcionarios, han sido impulsadas por la aprobación de legislaciones, incluso de Constituciones, técnicamente apropiadas y de procesos de reforma del Estado importantes. Aunque en muchos de nuestros países estos esfuerzos han sido resistidos por intereses políticos, económicos o burocráticos concretos”, Según esta definición, la administración pública responde a las condiciones de las personas, organizaciones y las tareas.

En esta definición entran tres elementos en el análisis: 1.- las estructuras del gobierno (diferente a estructura del Estado), que es la de nuestro interés para este apartado y son todos aquellos órganos en el que se ejerce una función de poder. Las estructuras aquí, son las organizaciones o gestión institucional donde se administran las políticas públicas; 2.-los procesos en las instituciones públicas como las hemos llamado y que son variables de estudio porque son ellas las que ejecutan el conjunto de actividades con el propósito para desarrollar las funciones y 3.- quienes ejercen esas funciones, que son los actores de estas estructuras inmersas en la sociedad, que se ve influenciada por ésta, que a su vez influye en los individuos, los actores del servicio civil.

Los actores, que para el nuevo institucionalismo “es una interrogante a responder, hasta qué parte las instituciones influyen, condicionan, estructuran o determinan las estrategias de los actores y los resultados del juego político” (Zurbriggen 2006); para un institucionalismo en sus diferentes variantes existen diferentes respuestas a esta interrogante. Las instituciones influyen en los actores porque éstas las forman las normas y reglas que a su vez moldean los comportamientos de esos servidores públicos, ejerciendo sus funciones en la gestión institucional. Camarasa Costerá (2004) señala que “En las Administraciones Públicas, los servicios públicos los prestan las personas, de forma que el elemento humano es fundamental para realizar un buen servicio a los ciudadanos” (p.12). A ese factor humano hay que potenciarlo y apoderarlo con los recursos esenciales para que ejecute sus funciones apegada a los

lineamientos de la gestión, necesita que se le coloque en el espacio adecuado donde pueda desarrollar sus capacidades.

En el desarrollo de los procesos y con el ejercicio de las diferentes actividades y acciones concretas es que los actos administrativos, regulados por una ley, son los responsables del ejercicio con el fin de satisfacer necesidades y demandas de los ciudadanos. Para Montero (2011), la administración pública se concibe asociada a los fines del Estado, los cuales están vinculados al bienestar social. La concibe como la actividad específica y continua del estado, encaminada a satisfacer necesidades inmediatas de los individuos que integran la sociedad.

4.1.2.- Los procesos de reforma y modernización en la administración pública central.

Las olas de reformas en los países latinoamericanos tuvieron su mayor auge de implementación en los años 90. Motivados por los diferentes acontecimientos que ocurrieron de manera particular, regional o mundial, estas recibieron el apoyo de muchos movimientos sociales y políticos. Con la aplicación de enfoques, facilitaron la implementación de manera más ágil en relación a los niveles de preparación que estaban los países de la región en ese momento. Ya a mediados de los años 60, en la República Dominicana se programaban procesos de reformas, vinculados a las organizaciones descentralizadas. Las centralizadas vinieron a ser impactadas por estas reformas más tarde. Las razones son bien obvias y muy tratadas a lo largo de todos estos planteamientos, debido a orden políticos, técnicos, cultural entre otros. Como apunta Hernández (1981) “la labor de modernización administrativa en el sector público es compleja y demanda una suma de esfuerzos coordinados entre los integrantes de la burocracia oficial, del liderazgo político y de los demás sectores de la comunidad”.¹⁵

Las reformas del Estado iniciadas en los años 90, han impulsado cambios económicos y sociales que se sumaron a un profundo proceso de transformación político-institucional. Para ello, desde sus estructuras organizativas, los gobiernos de la región han implementando distintas iniciativas – propias de orientaciones administrativas como las

¹⁵ Administración y Desarrollo, Publicaciones ONAP, Santo Domingo, R.D. 1981, pag.27.

de la Nueva Gestión Pública o más recientemente las del Gobierno - no Receptivo – con el objetivo de lograr una mejor prestación de los servicios públicos y al mismo tiempo mantener los equilibrios económicos de sus frágiles economías, aún afectadas por los choques externos que tuvieron lugar en las dos décadas anteriores (. OEA: 2012:7).

Si los teóricos de la administración pública sostenían que en los años noventa, el propósito de las reformas era “hacer más, gastando menos;” en la actualidad, el objetivo de las reformas debe ser garantizar una administración pública que esté al servicio de los ciudadanos y que se conduzca y ejercite con los ciudadanos. (OEA 2012:9). Esta garantía es lo que le da coherencia y racionalidad a que los servicios públicos que son ofertados para que tengan el fin concreto de satisfacer necesidades a la sociedad.

Es por esto, que a partir de los años 90, en la República Dominicana se comenzaron a diseñar los lineamientos para formar algunas comisiones de varios sectores para reforma y modernización de la administración pública. Para esto se crearon programas y se diseñaron diferentes proyectos en procura de poder lograr impactar las diferentes organizaciones que ameritaban que sus estructuras y funciones se puedan condicionar y ponerse al nivel de las competencias que exigían las normas internacionales. Para esto se elaboraron y promulgaron algunas leyes, muchas de las cuales impactaron de manera directa las áreas financieras y fiscales. Dentro de algunas de las estrategias que se siguieron, estuvo la estrategia para la búsqueda de resultados y la puesta en operación de la eficiencia de algunos procesos administrativos, específicamente en los órganos fiscales y presupuestales, teniendo como consecuencia que, en lo sucesivo, muchas de las siguientes reformas se inspiraron en fundamentos y en los elementos que siguieron.

También es de mucha ayuda poder mencionar que algunos de los procesos de reforma implementados por el Estado Dominicano se iniciaron por causa de ciertos detonantes de conflictos que se dieron entre los actores principales de esos sectores, por lo que puede decirse que las condiciones políticas del país las adelantaron. Dentro de estas, la reforma laboral, la reforma electoral, la reforma judicial, la reforma financiera, la reforma congresual y otras reformas de sectores sociales, tal es el caso de la salud y educación. “Se trata, en efecto, de un verdadero movimiento de reforma como cambio deliberado y discontinuo, pero abarcador y no simplemente evolutivo o incremental.”

(Echebarria: 2000). Como dice el autor, discontinuo porque aspectos que debían estar enfocados a cambios específicos no se contemplaron y en los años subsiguientes muchos casos tuvieron que ser enmendados, por ejemplo, salud, sistema electoral.

Las reformas de la administración pública, de manera específica la tocante a la Función Administrativa, fueron objeto de transformación y modernización hacia elementos esenciales que están en dirección a la “ejecución de un sistema de servicio civil y carrera administrativa”¹⁶

De hecho, el intento sistémico e integral de reforma se constata más profundamente en la iniciativa del Presidente de la República, Dr. Leonel Fernández, de elaborar y someter al debate participativo más amplio, un proyecto de reforma constitucional con el propósito de fundamentar y consolidar una verdadera “revolución democrática” en la República Dominicana (Villamán.2008:96). Esta reforma constitucional vino a fortalecer y modernizar los procedimientos de algunas leyes que ya se habían creado y que adolecían de la rigurosidad que los mandatos constitucionales las oficializaban.

Hoy día, con el nuevo orden del mundo en que vivimos, en el que se fundamenta la sostenibilidad de los cambios reformadores del Estado, este sigue teniendo sus bases sólidas sobre el pilar institucional que constituye el servicio civil, conformado por una burocracia profesional en términos de su dedicación, permanencia, méritos y competencias; contrapuesta al patrimonialismo, al clientelismo político y al tráfico de influencias. No obstante “los desarrollos en los enfoques postburocráticos como los de la nueva gerencia pública y la gerencia neo-pública, sigue siendo perfectamente válido decir que no existe un Estado moderno y fuerte sin un servicio civil profesionalizado ni desarrollo sostenible e integral sin tal Estado moderno y fuerte -que no es lo mismo que grande u omnipresente”-(Evans y Rauch, 1999). Tanto en el sector público como en el privado, vale la afirmación de que el principal activo organizacional son los recursos humanos como ha apuntado el profesor Jim Collins, en su libro “Good to Great”, secuela del best-seller “Built to Last”: la gente no es el principal activo organizacional, lo son la gente que vale (Collins, 2001).

¹⁶ PAIRE-CONARE.pag.11.

En 1996 se creó en República Dominicana, por Decreto Ejecutivo, la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (COPRyME), asistido por una Secretaría Ejecutiva que debía proponer y llevar a cabo un Programa Nacional de Modernización y Reforma del Estado. Por esta comisión fueron creadas muchas iniciativas en el año 2001, de introducir transformaciones en el Estado y proponer estrategias para las transformaciones que debían visualizarse por razones de diferente orden que levantaron el debate entre los diferentes sectores. Se lograron avanzar e implementar diferentes reformas de orden fundamentales para la administración pública, pero el cambio de gobierno a partir del año 2000 condujo a variaciones en estas reformas y como era natural esperarse, tras cinco años de trabajos de COPRyME, la Comisión quedó suprimida y sustituida por el Consejo Nacional para la Reforma del Estado (CONARE) que realizaba su misión a través de una Dirección Ejecutiva y seis áreas estratégicas.

El gobierno de la República Dominicana ha llevado a cabo diferentes medidas transformadoras en distintos sectores del poder y a pesar de esto, es el país de América Latina con la peor opinión sobre su gobierno (8,5 de cada 10 ciudadanos ven al país gobernado por unos cuantos en su propio beneficio), aunque tal vez esto pueda responder a una situación coyuntural por la mala gestión de la quiebra bancaria del 2003. En todo caso, otra valoración del mismo tipo es la de Transparency International, que en 2002 otorgó a República Dominicana 3,5 puntos, lo que indica una calificación muy pobre en cuanto al combate de la corrupción. Esta misma organización volvió a realizar este estudio en el año 2012 y el lugar que ocupó fue el 118 con respecto al índice de percepción de la corrupción. Es más, según el documento Perfil de la Democracia en América Latina, del PNUD, República Dominicana encabeza la lista de 18 países peor valorados desde el punto de vista del clientelismo. Colino, Molina y Parrado (2007) dicen: “Hoy la Administración Pública dominicana mantiene inercias del pasado que limitan seriamente su funcionalidad. (pag.57).

“Lo que actualmente impulsar a que se retomen muchos planteamientos que sustentaron los fundamentos de los procesos de reformas llevadas a cabo en el pasado con diferentes programas y proyectos los cuales en su momento llenó un vacío en esta área”.

El discurso predominante sobre los recursos humanos en América Latina está informado por la idea de que el servicio civil de mérito es un requisito del crecimiento económico. Este consenso es alcanzado a partir de metodologías diferentes desarrolladas por organismos multilaterales (Banco Mundial, 1993, 1997), académicos (Rauch y Evans 1999, 2000; Oszlak 2001; Prats (s.f)) y directivos públicos (Echebarría 2005; Longo 2004, 2005).citado por Colino, Molina & Parrado (2007:26).

El servicio civil, consagrado legalmente en la República Dominicana, se nutrió de experiencias legislativas de muchos países del mundo, incluidos de Norteamérica, Europa y, particularmente, Latinoamérica, lo cual contribuyó a que, a pesar de sus fallas, haya sido considerado por especialistas nacionales y extranjeros como uno de los textos legislativos mejor estructurados en la materia. (Montero2003:5). A pesar de los valores de dicho documento, el mismo presentaba muchas deficiencias en aspectos muy determinantes en la democratización de un servicio civil amparado en un sistema burocrático, por lo que fue preciso hacer una revisión que condujo a la elaboración de otro sistema que tuviera, entre muchos otros criterios, el mérito y la estabilidad del sistema.

Los programas de los procesos de reformas han tratado de lograr que en la actualidad en la administración pública, se pueda evitar que sean separados de sus puestos de trabajo cuando se desempeñan de manera adecuada a los requerimientos que éstos exigen. Este servidor que ha sido capacitado para satisfacer las demandas del puesto y con los niveles de competencia que amerita. “Un servicio civil de mérito es un objetivo fundamental de la cooperación en temas de capacitados, después de un período breve, vayan a trabajar al sector privado, perdiéndose así el capital humano formado a través de los programas de las administraciones públicas. Además, se propone priorizar la ayuda en los aspectos del sistema de mérito vinculados al reclutamiento y la carrera”. Los autores sostienen “que las propuestas sobre estas dimensiones, sin un servicio civil de mérito, están destinadas al fracaso, porque se construyen sobre una base frágil. La movilidad arbitraria de numerosos servidores públicos con cada cambio de gobierno desaconseja que la reforma institucional proponga mayores esfuerzos en capacitación cuando los capacitados, después de un período breve, vayan a trabajar al sector privado, perdiéndose así el capital humano formado” Colino, Molina & Parrado 2007. (pag27).

La hipótesis del “Estado weberiano” presupone que la sustitución del sistema de patronazgo por una burocracia profesionalizada y estable es una condición necesaria, aunque no suficiente, del desarrollo económico de un Estado. Los aspectos básicos de una burocracia “weberiana” incluyen el reclutamiento por métodos meritocráticos, procedimientos claros, profesionales y transparentes para la contratación y cese de los empleados públicos, así como la promoción hacia los puestos superiores mediante la carrera interna. En definitiva, los criterios profesionales priman sobre los políticos en el Estado weberiano.

La cuestión cultural también es rescatada por Oszlak (1999) como un aspecto de sensible consideración para emprender un proceso de cambio en las administraciones públicas de América Latina. Cambiar la cultura del papeleo en los procesos administrativos por el sistema de procedimientos tecnológicos y modernos donde prime un propósito de búsqueda de satisfacción al ciudadano. “el punto ya no es si las tecnologías “sirven” a las necesidades de gestión de nuestros estados, sino si pueden “forzar” su adopción y así desterrar, definitivamente, sus patrones culturales indeseables” (Oszlak, 1999:23). El autor considera que esta tarea es una responsabilidad de los líderes políticos que ejercen poder sobre los otros actores que realizan los procesos apegados a la influencia de los patrones culturales que asumen.

4.1.3.- Organización y características de la administración pública central en la República Dominicana.

Según Hopkins (1991), las características de la administración pública en Latinoamérica son “la excesiva centralización de la autoridad, la inestabilidad de la supervisión, el legalismo, la comunicación inadecuada y la administración deficiente de personal”. (pag.701).

En la República Dominicana “la organización administrativa que el Estado dominicano ha requerido para que su órgano instrumental, la administración pública [bajo dependencia del poder ejecutivo], pueda cumplir con sus fines, descansa en dos tipos de formas políticas de gestión: la centralizada, [desconcentrada y organismos autónomos] y

la descentralizada.”¹⁷ Gabino Fraga (1962) “Existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan, colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal, que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría”(pag.18)¹⁸. Está dirigida por el poder ejecutivo, formado por la presidencia y la vicepresidencia de la República, y por un conjunto de organizaciones como los ministerios y sus diferentes dependencias, con la misión de desarrollar políticas públicas para canalizar y atender las demandas sociales que logren satisfacer en estas ejecuciones de los intereses del bien común.

El Presidente de la República es, además de Jefe del Estado y Jefe de Gobierno, el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y la autoridad administrativa superior del poder ejecutivo, lo que ha llevado a ubicar en la órbita de las oficinas presidenciales muchas de las comisiones de reforma de la administración impulsadas a partir de la década de los noventa. Desde la Presidencia se dirigen diferentes comisiones, así como las reuniones más importantes del gobierno con el Consejo de ministros. Según la Ley No.247-12: “La estructura de la administración central está conformada por un conjunto de órganos. Son órganos de gobierno del Estado y de máxima dirección de la administración pública, la presidencia de la Republica, la vicepresidencia de la Republica, el consejo de Ministros y los ministerios que se crean por ley” (pag.14). La estructura ministerial centralizada y jerarquizada está compuesta de ministerios, entes sin autonomía ni patrimonio o personalidad jurídica distintas de la del Estado.

Los 21 ministerios con que cuenta la administración pública central, en el ámbito de su competencia, es el órgano delegado del poder ejecutivo globalmente considerado. Son muchas las dependencias de estos ministerios y también está formada por los órganos descentralizados. Observar la tabla No.1 de los anexos, donde se presentan estos diferentes ministerios con las leyes que los crean, así como también la cantidad de servidores públicos que laboran en la actualidad. Otros órganos del Estado forman parte del poder ejecutivo, que no son de la incumbencia del presente análisis en este estudio.

¹⁷ Dr. Amaro Guzmán (2006) , Derecho y Practica de la Función Pública ,

¹⁸ Ibid.

Se cuenta con un régimen presidencialista donde, a pesar de contar con una constitución bien adelantada, el predominio de la figura presidencial en la dirección del estado es muy directo y significativo, aunque los ministerios y sus dependencias tienen en la práctica capacidad para diseñar e implementar las políticas públicas que requiere el país, porque disponen de la capacidad financiera con la asignación en el presupuesto de los proyectos planificados, así como de recursos humanos cualificados y estables en un porcentaje importante. En muchos casos estas estructuras adolecen de capacidad para garantizar el cumplimiento efectivo y eficaz de la implementación de políticas públicas. Muchas de las veces esta problemática es debido a la ineficiencia de los servidores públicos que ahí laboran.

La administración pública dominicana se ha caracterizado por ser paternalista, patrimonialista y clientelista. La meritocracia ha estado ausente en su gestión (PNUD 2005). Existen déficit de eficacia, eficiencia, calidad y sostenibilidad generados por una gestión institucional gubernamental de baja calidad. En términos de eficacia sobresalen la ausencia de un sistema de información gerencial para la toma de decisiones acertadas y la debilidad de los sistemas de planificación, monitoreo y evaluación, así como la ausencia de sistemas de gestión por resultados (SEEPyD 2008; Banco Mundial 2005). En términos de eficiencia, se destacan los altos costos administrativos y los prolongados tiempos de procesamiento y respuesta. En lo que se refiere a la calidad, se verifica obsolescencia en los procesos de trabajo, inexistencia de indicadores de gestión de calidad y de estándares de servicio a la ciudadanía. A su vez se evidencia la falta de criterios técnicos para la gestión de recursos humanos en la administración pública y debilidad en el servicio civil y carrera administrativa (BID 2006; Banco Mundial 2006). En materia de sostenibilidad, sobresalen la alta rotación de personal, la carencia de procesos de gestión del conocimiento, el clientelismo político y los bajos niveles de participación de la ciudadanía (Cañete y Dotel 2007:2).

Considerar que la administración pública dominicana tiene muchas características de patrimonialista obedece entre muchas razones a que la misma ha respondido, desde su fundación, a satisfacer intereses de los políticos de turno que “oferta” los puestos de trabajo como un barril que heredan, procurando “resolver” las necesidades clientelares de sus seguidores que los beneficiaron con poder acceder al poder. Para superar esto es importante tomar en consideración que: “el proceso de racionalización de la

organización y funcionamiento del aparato público permitió la superación del Estado patrimonialista y clientelista...”¹⁹.

Esta administración adolece de algunas dificultades por la forma en que está constituido el aparato gubernamental, por la existencia de algunas organizaciones que realizan funciones de una misma misión lo que dificulta y hace que se dupliquen actividades que podía ser realizada por una sola organización. Esto se complementa con una falta de directrices e “independencias” de los ministros para realizar dichas funciones.

Las características siguientes fueron encontradas por el investigador Iturbe de Blanco para el caso dominicano: “La continua apelación al Presidente, en ausencia de mecanismos de coordinación colectivos eficaces ya sea el Consejo de ministros u otros foros colegiados sectoriales, acaba entorpeciendo la adopción de decisiones y supone que los ministros empleen excesivas energías políticas tratando de posesionarse de sus responsabilidades sectoriales, marcando su jurisdicción y evitando interferencias de otros departamentos. Y todo ello con poco éxito, pues los conflictos competenciales entre los ministros suponen desatender la interacción en el seno de los departamentos entre ellos y los funcionarios de nivel medio, para que éstos recibieran la visión del ministro y éste estimulase la participación técnica de aquéllos en la solución de los problema”. (Año 2002).

Iturbe de Blanco dice: “la designación de los equipos de gobierno ha obedecido al logro de los equilibrios de poder, necesarios para gobernar con minoría en el Congreso o con margen estrecho. Los presidentes han utilizado, en su mayoría, personas con vinculaciones políticas y de muy variada formación y experiencia. El estilo de los presidentes no ha sido el de trabajar con equipos coordinados y armónicos; ha sido un estilo individual, centralizado y a veces hasta con confrontaciones, agudizado por la inexistencia de una tecnocracia estable suficiente”. (2002).

Esta administración pública dominicana fue configurada de acuerdo a paradigmáticos principios de la función pública, ocupa un sitio elevado por la singular intuición del

¹⁹ Uno de los factores sustantivos de la racionalización institucional lo constituyó la instauración de regímenes legales de función pública profesionalizada. Toro, 2005:104.

constituyente de 1844, lo que conformó una administración pública sustentada en normas altamente democráticas y de elevada concepción institucional. Se puede considerar que los principios de gestión de 1844 resultan muy superiores a los contenidos por el actual ordenamiento constitucional en relación a la época y al desarrollo de los sistemas de gestión pública y profesionalización de la función pública del momento, equiparables a los consagrados por textos constitucionales como el de Colombia, que fuera diseñado bajo el influjo de la Constitución de España de 1978.

Si bien el esquema precedentemente descrito remata toda la evolución constitucional dominicana, llama la atención que los fundadores del estado constitucional tuvieran para la época una visión más justa y democrática, adelantándose a formulaciones más garantizadoras de la profesionalidad y estabilidad en el empleo público. (Pina 2007: 17)

Para una mayor aclaración sobre el tema, se copian los principios fundamentales que sustentaron la administración pública dominicana en la Constitución de 1844:

Art. 14.- Los dominicanos nacen y permanecen libres e iguales en derecho, y todos son admisibles a los empleos públicos, estando para siempre abolida la esclavitud. Aunque este artículo alude a la esclavitud, la situación imperante en la sociedad dominicana del momento lleva a que en un acápite que trata el tema de la administración pública se hable de esclavitud como una manera del constituyente resaltar aspectos característicos de la época como la esclavitud y el no reconocimiento de acceso al empleo público.

Art. 34. Todos los dominicanos tienen el derecho de petición, pero éste no se puede ejercer sino por uno o muchos individuos, y nunca en nombre de cuerpo colectivo.

Art. 58. Párrafo segundo: Denunciar ante el Consejo Conservador al Presidente de la República y a los Secretarios de Estado por la infracción a la Constitución o a las leyes de malversación o traición, sea de oficio o como órgano de las denuncias de los ciudadanos legalmente apoyadas.

Estos enunciados señalados, aunque de una manera específica, no aluden de forma directa la relación entre la ejecución del acto laboral, pero deja claro el papel del estado.

Es por eso que las nuevas tendencias, en aspectos de organización del Estado, propugnan por la racionalidad técnica. Fernández Del Toro (2005) “estas se encargan de articular una alta capacidad de implementación de decisiones en contexto de trato objetivo e imparcial con la sociedad, sustentadas en la aplicación de leyes y normas administrativas establecidas para tales fines.”(pag. 103), para separarla de la racionalidad política. En el caso particular que nos ocupa la constitución lo fundamenta cuando establece la estructura principal en la cual está organizada la administración pública para facilitar la ejecución de las funciones técnicas.

La actual constitución del año 2010 está estructurada para darle sostenibilidad a la administración pública en varios artículos: Artículo 134.- Ministerios de Estado. “Para el despacho de los asuntos de gobierno habrá los ministerios que sean creados por ley. Cada ministerio estará a cargo de un ministro y contará con los viceministros que se consideren necesarios para el despacho de sus asuntos”. Este mandato constitucional se fortalece más con el artículo No. 24 de la ley orgánica de la administración pública que describe las distintas características que contempla la misión de los ministerios.

Así mismo dispone cuales son las condiciones necesarias para ser ministro y viceministro de estado, Artículo 135.- Requisitos para ser ministro o viceministro. “Para ser ministro o viceministro se requiere ser dominicana o dominicano en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos y haber cumplido la edad de veinticinco años. Las personas naturalizadas sólo pueden ser ministros o viceministros diez años después de haber adquirido la nacionalidad dominicana”. Los ministros y viceministros no pueden ejercer ninguna actividad profesional o mercantil que pudiese generar conflictos de intereses.

En ese mismo tenor, los artículos 138 y 139. En el 139.- Control de legalidad de la Administración Pública. Los tribunales controlarán la legalidad de la actuación de la Administración Pública.

En referencia al Artículo 138.- Principios de la Administración Pública. La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. La ley regulará:

1) El estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública con arreglo al mérito y capacidad de los candidatos, la formación y capacitación especializada, el régimen de incompatibilidades de los funcionarios que aseguren su imparcialidad en el ejercicio de las funciones legalmente conferidas;

2) El procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos, garantizando la audiencia de las personas interesadas, con las excepciones que establezca la ley.

Esta constitución manda la elaboración de una ley de Organización y administración general del Estado, es la ley No.247/2012.²⁰ Estas normativas constitucionales contribuyeron a racionalizar el estado dominicano, organizándolo y permitiendo la superación del estado patrimonialista y clientelista a uno regido por normativas institucionales. Para darle sostenibilidad y fortalecimiento al sistema de función pública se ha elaborado otra normativa, es el caso de la resolución ministerial 05-2009 que procura hacer viable la organización de la estructura del sector público con el objetivo “optimizar el aparato estatal, reorientándolo para prestar un mejor servicio a los usuarios, de forma que acompañe eficazmente los cambios que se producen en el plano económico, social y tecnológico.”

Los artículos constitucionales 138 y 139 han sido unos referentes para esta investigación en el planteamiento de los aspectos específicos sobre la administración pública. Las características con las cuales se ejecutaran los actos administrativos del Estado dominicano, estos son principios y valores fundamentales, que el servidor público debe procurar desarrollar. Están debidamente descriptos en la constitución desde las diferentes ejecuciones y actuaciones de sus funciones.

4.1.4. La eficiencia y la eficacia en la gestión organizacional

La administración es una ciencia que analiza varios elementos, dentro de los que están los actores humanos como recurso incalculable, formado por todas aquellas personas

²⁰ Esta ley tiene por objeto concretizar los principios rectores y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración públicas, así como las normas relativas al ejercicio de la función administrativa por parte de los órganos y entes que conforman la Administración pública del Estado.

con los cuales se estructura el servicio civil. Estos pertenecen a una estructura organizacional determinada de la que asimilan su cultura y los ciudadanos que demandan de las realizaciones de funciones para poder satisfacer las necesidades que lo aquejan o como medio para ser considerado una persona con derechos y deberes. Esto justifica que hay que crear recursos y herramientas metodológicas que permitan medir la eficacia de la gestión en una organización y las funciones del personal. “Hay una carencia de formas de medir los beneficios o costos de transacción en el sector público. Este déficit impide determinar con certeza si la toma de decisiones fue eficaz o no, motor de la racionalidad en la toma de decisiones en el ámbito público”, (Borins, 1998, citado por Sánchez Zambrano 2015:pag.88).

“La persona que representa la autoridad así constituida ocupa de hecho una oficina, un cargo, provisto de poderes y deberes sancionados por la norma jurídica. La obediencia a semejante autoridad, por tanto, no es obediencia a la persona, sino al orden entendido en sentido impersonal, tal y como procede de la serie de atribuciones conferidas a la oficina”²¹. Esta persona, dentro de una organización basada en normativas, desempeña funciones cuyo fin es conseguir que esta tenga el mayor nivel de eficiencia y eficacia en relación a los propósitos programados. Por eso, los gobiernos han procurado implantar diferentes estrategias para sistema de calidad en la administración pública. “El sistema de gestión de la calidad es un eje transversal que atraviesa los distintos módulos de gestión institucional, especialmente recursos humanos, administración financiera, planificación y desarrollo organizacional.”(ENADE 2012:11). O sea que cuando una organización adopta un sistema de calidad, la implementación de las funciones propia de la misión organizacional es más probable que puedan obtener mayor seguridad de éxito.

Además, las burocracias²² son centrales a efectos de la eficacia y eficiencia de la acción de gobierno. Ésta se alcanza si existen los requerimientos de profesionalidad y capacidad propias de un sistema de mérito. La efectiva provisión de bienes públicos depende, en gran parte de la capacidad y motivación de los empleados públicos (BID, 2001). En un sistema Democrático donde sus organizaciones implementen estrategias precisas en el ejercicio de las ejecuciones y que procuren estándares de calidad

²¹ Características de la organización burocrática de Max Weber.

²² En este texto el término burocracia tiene una connotación de Servicio Civil.

previamente determinados, logrará desarrollar modelo de administraciones eficientes y eficaces.

La Constitución de la República Dominicana de 2010, en su artículo 138 establece los principios de la administración pública: Eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, considerados importantes para este análisis porque se interrelacionan con estos principios y características claves en la explicación que se ofrece aquí.

En el caso de los principios de eficiencia y eficacia son aspectos relevantes que presenta la legislación en diferentes artículos: eficiencia con respecto a los servidores públicos; y la eficacia de la administración pública. Un Estado donde se garantice que las labores administrativas estarán apegadas a estos principios y como estrategia que guía el accionar de las ejecuciones es seguro el éxito que se alcanzará. Como esta es una característica importante y fundamental, el análisis de los artículos ha sido apropiado por el carácter que le da a la normativa de los servidores públicos; así lo expresa el artículo 142 de la Constitución de la República que destaca la importancia que reviste en la administración pública que los servidores se desarrollen en sus puestos de trabajo con altos niveles de desempeño, donde el mérito y la profesionalización sean los componentes importantes que ayuden a desarrollar una labor eficiente para satisfacer las demandas de servicio público.

Según Mayado Estrada (2015) es importante para el continente americano que se conforme una región integrada por gobiernos y administraciones públicas de calidad, que sirvan como base para la convergencia regional y como base de la integración cada vez más acelerada e intensa entre los países, que buscan diversificar sus relaciones con países de su mismo entorno, a partir de sus ventajas comparativas (pag.26). Con relación a esto, en la Unión Europea se implementó la convergencia regional en tres niveles importantes de los gobiernos de la región: un nivel en la estructura, un nivel de las políticas y un nivel en los modelos de la calidad; dentro de esto se destaca Common Assessment Framework (CAF) entre otras. (pag.31).

En algunos países de América Latina se han aplicado algunos de estos modelos de calidad; la República Dominicana es emblemático: “En la República Dominicana en el

año 2005 llegó la herramienta Common Assessment Framework (CAF) de la unión Europea, un modelo de excelencia adoptado al sector público el cual vimos como una oportunidad para impulsar una estrategia de mejora de los servicios públicos en el país”.

“El sector público tenía respuestas artesanales en sus servicios públicos, proveer un servicio era algo obligado que no se realizaba con dedicación, atención y compromiso”. (MAP 2012). Este modelo ha venido a suplir grandes deficiencias de las que ha adolecido el país a causa de los muchos años de atrasos en esa materia. En la actualidad se ha ido avanzando en la implementación de estrategias para impulsar acciones con el objetivo de satisfacer los servicios que se le ofertan a la ciudadanía, aunque siguen existiendo las quejas de los usuarios, en unas organizaciones más que otras que brinda servicios públicos y tienen una relación directa con ellos.

En algunos estados se han impulsado acciones de programas de sistema de calidad en las administraciones públicas con el propósito de reformar y modernizar, en respuestas a los retos que procuran realizar los cambios culturales en la prestación de servicios, para enfrentar la visión de la satisfacción de las expectativas del ciudadano. La calidad mide el grado en que un producto o servicio satisface las necesidades de los clientes. (Dessler, 2001). El enfoque de la calidad es abordada desde diferentes teorías que involucran los aspectos: ciudadanos, necesidades, productos, atributos, objetivos, entre otros. En este mismo sentido, la calidad involucra la eficiencia y la eficacia Chiavenato (2000) dice que la “eficiencia se relaciona con la utilización de los recursos humanos para obtener un fin u objetivo. Eficiencia puede expresarse mediante la ecuación $E=P/R$, donde P son los productos (sólidos o resultados) y R los recursos utilizados (entradas o insumos). Eficiencia es una medida normativa de la utilización de recursos en este proceso. Eficacia es una medida normativa del logro de resultados”.

Eficaz: Grado de cumplimiento de los objetivos planeados de manera sostenible y su impacto positivo en las instituciones; este impacto debe ser óptimo. La eficacia en la organización se mide a partir de los logros de sus objetivos. (Chiavenato 2011).

“La eficacia esta generalmente asociada a la provisión de bienes y servicios públicos en volumen y calidad que coadyuven a los objetivos de políticas públicas determinadas” (Sánchez 2015:91).

La eficacia, desde el punto de vista del usuario, tiene que ver con las siguientes circunstancias: “1. El momento de su aplicación. 2. La forma de ejecución y percepción de los derechos que tiene el ciudadano a la hora de ejercerlos en la práctica. 3. La comprensión de los procesos. 4. La rapidez. 5. El coste. 6. La calidad.” (González Barroso).

Eficiente: Logro de los objetivos establecidos utilizando mínimo de recursos, insumos (fondos, tiempo, etc.) convirtiéndolos en resultados. (Salvador Ríos, 2008). Esta se mide por la cantidad de recursos para una unidad de producción. Optimización en la utilización de los recursos disponibles (Chiavenato 2011).

La eficiencia busca utilizar los medios, métodos y procedimientos más adecuados y debidamente planeados y organizados para asegurar un óptimo empleo de los recursos disponibles; no se preocupa por los fines, sino por los medios. Eficiencia y eficacia para Jac Fitz-Enz es “competente o adecuado en su activación o funcionamiento”. Para superar la falta de eficacia y eficiencia de la gestión ética y transparencia como acciones de prioridad en la gestión pública, se requiere actuar conforme a un orden previsto de acciones y responsabilidades a fin de instrumentar, controlar y evaluar lo programado para actuar con pertinencia, ratificando o corrigiendo rumbos (Martínez Chávez, 2003, p3).

Daniel Kauffman (2003) presentó datos de hallazgos y la investigación realizadas por Carlson y Payne (2003) donde dicen que “existe una relación directa entre la profesionalización vía un servicio civil y eficacia gubernamental.”(citado por Martínez Puón, 2013, pag.37).

Como se ha señalado anteriormente, los gobiernos implementan sus estrategias con el fin de lograr niveles de calidad en la prestación de los servicios públicos. En este caso, se han obtenido muchas experiencias novedosas y con logros que se pueden exhibir en varios países latinoamericanos. Estos gobiernos han desarrollado estrategias de las que la República Dominicana ha podido extraer experiencias para la implementación de la herramienta sobre el compromiso con la calidad de servicio público: Carta Compromiso al Ciudadano, que consiste, entre muchas acciones, de hacer que el ciudadano este informado y participe de las estrategias de calidad que se implementan

para satisfacer la demanda de servicio público con la calidad y los pormenores relacionados a los mismos. En la actualidad, es una estrategia que mantiene a todas las estructuras del gobierno central muy activa en la elaboración de dicho documento para buscar que el mismo sea aprobado por el órgano rector (MAP).

En una línea concordante con los pronunciamientos y enfoques de la Carta de la Función Pública, el Banco Interamericano de Desarrollo, en su informe sobre la situación del servicio civil en América Latina (BID) 2006 a:5, precisa que “en el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito y neutralidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos”.

Esas líneas son interesantes si existe una relación estrecha entre los gobiernos y las organizaciones eficientes y eficaces ¿Qué elementos hacen posible un gobierno eficaz y eficiente? El Instituto Mexicano de la Competitividad (2009) destaca varios elementos, a saber: usar las tecnologías de la información ,instrumentar mecanismos de mejora regulatoria, utilizar sistemas de calidad, implementar sistemas de profesionalización para los servidores públicos, orientar las estructuras administrativas y funciones hacia resultados, establecer medidas de transparencia y combate a la corrupción, hacer eficiente el gasto corriente y de inversión, crear certidumbre jurídica en trámites y servicios y adecuada prestación de los mismos, ejercer mecanismos de evaluación y servicios, e institucionalizar modalidades de participación ciudadana en asuntos relacionados con la gestión pública. (citado por Martínez Puón 2013:34-35).

En el año 2009, en una medición del Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), la República Dominicana ocupa el lugar 41 en una escala de 0-100 con respecto a la medida de gobiernos eficaces y eficientes. “Un elemento indefectible en la construcción de gobiernos eficaces y eficientes lo es la profesionalización”. (Martínez 2013:35). Encontrándose una relación muy significativa entre la profesionalización y la competitividad.

En el año 2016, en la medición del Índice de Crecimiento Económico Global del Foro Económico Mundial, la República Dominicana se encuentra en la 88º posición de la

tabla de población, compuesta por 196 países y una densidad de población de 205 habitantes por Km². Este foro demuestra una relación directa y positiva entre la profesionalización vía un servicio civil y el crecimiento económico. Se puede seguir haciendo cruce y relación entre cada uno de los elementos que se destacan en un gobierno eficaz y eficiente más atrás señalado, y la profesionalización del servidor público lo cual dejaría bien entendido la importancia que reviste para los gobiernos un servidor público profesionalizado, constituyéndose esta en un tema transversal que repercute en los demás elementos que conforman la administración pública.

En ese mismo año, se investigó el Índice Global de Competitividad de 138 economías a nivel mundial, donde se miden 109 variables que se engloban en 12 pilares y tres subíndices. Los análisis, en relación a la comparación por países, donde la República Dominicana ocupa el lugar número 98, son los siguientes: Suiza se posesiona por octavo año consecutivo en el primer puesto, al ser líder en los pilares de innovación, sofisticación de negocios, disponibilidad tecnológica y eficiencia del mercado laboral. Le siguen Singapur, Estados Unidos, Holanda, y Alemania. En el último puesto del ranking se encuentra Yemen. El resto de los países peor clasificados son naciones africanas como Mauritania, Sierra Leona y Mozambique. (WEF, Fórum Económico Mundial 2016). Los datos resultan una muestra de las condiciones de subdesarrollo del país en este renglón, como consecuencia del atraso en materia de competitividad, por el descuido de los servicios públicos y unos recursos humanos, en el sector público, con baja competencias laboral en el que hemos estado envueltos desde hace muchos años. (<https://www.weforum.org/about/world-economic-forum-usa>).

4-2. Análisis de los factores que interactúan en las organizaciones y contribuyen a la profesionalización del servicio civil

Los diferentes elementos que interactúan dentro del contexto organizacional son muy variados, complejos y de un abordaje de índole multidisciplinario, en el enfoque que pueda servir para la explicación del mismo. Estos diferentes elementos, la mayoría de las veces, se congregan en el marco de unos factores predeterminados que unas veces responden a situaciones del marco institucional; otras fortuitos, ocasionado por situaciones circunstanciales que no se pueden prever.

En este contexto organizacional están los actores, “el recurso más valioso”, con que se cuenta. Este recurso desarrolla sus competencias personales para la ejecución de las actividades propias. Estas competencias se definen como el conjunto de cualidades poseídas por las personas, que determinan idoneidad para el desempeño de la tarea; la motivación o grado de esfuerzo que las personas estén dispuestas a aplicar en la misma. La Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003) dice sobre esto: “Por ello las normas, políticas, procesos y prácticas que integran un sistema de función pública deben proponerse desarrollar una influencia positiva sobre el comportamiento de los servidores públicos, actuando en el sentido más adecuado en cada caso, sobre las competencias y la voluntad de las personas en el trabajo.” (pag.28,).

La competencia constituye un conjunto de conocimientos, prácticas, comportamientos y tipo de razonamiento adquiridos en función de lo aprendido y de lo vivido, es decir, es el conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes e intereses que distingue a personas y organizaciones (Chiavenato 2011). La competencia para él, es observable en situaciones cotidianas de trabajo y en situaciones de prueba. Esta es empírica y medible en cualquier ámbito de actuación. Las competencias básicas son aquellas cualidades personales esenciales para desempeñar las actividades y que diferencian el desempeño de las personas (Chiavenato 2007, pag.407). Esta definición, que obedece a un enfoque de la teoría de la ciencia de la administración del área de gestión recursos humanos que esta investigación valora, plantea una serie de características distintivas que el servidor público debe poseer y desarrollar para lograr tener las condiciones óptimas para pertenecer a un puesto laboral.

Estas definiciones no se contradicen; tienen diferencias de forma y son planteadas de esta manera porque las variables independientes que se presentan para este objeto de estudio, la profesionalización como mandato de la ley 41/08, como políticas administrativas de un sistema de gestión de recursos humanos, o como características independientes a ser medidas, se refiere al mismo concepto; además de que la Carta Iberoamericana asume la política de gestión de recursos humanos como “requerimientos funcionales de la función pública”. La variable competencia es un elemento vertical en todos los diferentes factores a explicar, que interactúan y contribuyen en los procesos de profesionalización.

Es oportuno hacer un análisis de la estructura de estos enunciados que destacan la competencia del servidor público como atributo macro, donde se integran otras cualidades que deben considerarse para su explicación.

El enfoque por competencia surgió en el 1990, en un artículo de Harvard Business Review. Este concepto es producto del desarrollo histórico de la Psicología del Trabajo, término que se utilizaba anteriormente; disciplina que, al estar orientada al estudio psicológico de la actividad laboral y su estructura, ha generado como resultado de su evolución, metodologías, conceptos y teorías mediante las que pretende explicar el complejo fenómeno del trabajo en las sociedades modernas. Consecuentemente, el aporte del enfoque por competencias ha producido un cambio en la gestión de los recursos humanos, específicamente en los procesos de reclutamiento y selección; al pasar del énfasis que anteriormente se le daba a las tareas del puesto de trabajo, a un enfoque orientado hacia el ser humano, hacia las competencias personales, en razón de que éstas contribuyen a garantizar un mejor pronóstico personal dentro del contexto global de la organización. El enfoque visto así, revaloriza la persona en el contexto organizacional.

Con respecto a esto, hay tratadistas que sostienen que tal viraje se dio a partir de un artículo de David McClelland publicado en 1973 por The American Psychologist, donde se menciona que algunos “estudios constatan la vinculación existente entre el éxito laboral (resultado obtenido por las personas en el trabajo) y la práctica reiterada de una serie de comportamientos observables en el contexto de su actividad productiva. La exploración e identificación de estos comportamientos, así como su análisis por medio de ciertas técnicas, los relacionan con la posesión de determinadas cualidades o características personales. Un descubrimiento trascendente será que tales cualidades van más allá de los conocimientos técnicos especializados, que se habían considerado tradicionalmente como determinantes de la cualificación profesional, para adentrarse en motivos, rasgos de carácter, conceptos de uno mismo, actitudes o valores, destrezas y capacidades cognoscitivas o de conducta.” (Longo, 2002: 42-43).

En otra parte, Lyle y Signe Spencer desarrollan un concepto de competencia, definiéndola como una característica subyacente al individuo que está causalmente relacionada con un estándar de efectividad y/o a una actuación superior en el trabajo o

situación. Dicen que las competencias son “formas de comportamiento o de pensar que se generalizan en diferentes escenarios y su permanencia se da por un largo período de tiempo”.

En un sistema de servicio civil, un perfil de competencias es una selección de las competencias básicas para garantizar la idoneidad del titular de un puesto. Es imprescindible para asegurar una gestión correcta de los procesos de incorporación de las personas a este; disponer de un buen perfil del ocupante del puesto, también para el funcionamiento de otras áreas de la GRH, como las políticas de evaluación y desarrollo, que orientan a la mejora de las competencias más relevantes de las personas. Con la implementación de esta visión estrategia de política para los recursos humanos se estaría impulsando profesionalizar estos recursos humanos.

Un buen perfil, especialmente en su papel orientador del reclutamiento y la selección, debe estar formado por pocas competencias y todas ellas consideradas clave para un desempeño de éxito. La conjunción de ambos éxito, diseñar procesos de incorporación eficaces a unos costes razonables y disponer de un conjunto de predictores con alta probabilidad de aproximarse a la idoneidad perseguida.

Boyatzis (1982), La investigación sobre las competencias y su influencia sobre el comportamiento de las personas en el medio laboral arranca de las investigaciones de McLelland, orientadas a identificar, mediante la investigación empírica, factores de éxito real de las personas en el trabajo. Hoy, es notable el grado de coincidencia entre los expertos en GRH, acerca del carácter limitado como predictor de éxito, del mero conocimiento técnico especializado. La aproximación basada en competencias supone un enfoque más amplio e integrador en el que para identificar la idoneidad profesional, se tienen en cuenta junto al contenido de conocimientos técnicos, otras características de las personas:- las habilidades interpersonales las capacidades cognoscitivas y de conducta como son - el concepto o percepción de uno mismo, traducido en actitudes y valores, - los motivos o impulsores que seleccionan y orientan la conducta, y - los rasgos de personalidad o carácter.

En estrecha relación con este enfoque se halla la noción de inteligencia emocional, popularizada por el bestseller de Goleman (1996). Se ha definido la inteligencia emocional como una forma de inteligencia social que incluye la capacidad de manejar los sentimientos y emociones propios y los de los demás, distinguir entre ellos y usar esta información como guía de los propios pensamientos y acción» (Salovey y Mayer, 1990). En un desarrollo más reciente, que ha aplicado esta noción al análisis del liderazgo, se ha sostenido que entre el 80 y el 90 % de las competencias que nos permiten distinguir a los líderes

sobresalientes pertenecen al dominio de la inteligencia emocional, y no a las capacidades cognitivas (Goleman, Boyatzis y McKee, 2002, pág. 306) (citado por Longo 2004:43).

Estas dos conceptualizaciones sobre la competencia se constituyen en una oportunidad para abordar y valorizar este concepto con sus diferentes elementos envueltos de índoles prácticos por encima del aspecto únicamente cognitivo para llegar a lo social.

Longo (2002) plantea que en las situaciones laborales actuales, la noción de cualificación se enriquece, deja de identificarse sin más, con los conocimientos técnicos especializados y se extiende (Dalziel, 1996, p.32) a un conjunto más amplio de competencias, en el que otras características humanas, en especial las que poseen una dimensión relacional, adquieren cada vez más un significado determinante. (p.34).

“La noción de competencias aparece en la gestión contemporánea de los recursos humanos cuando, partiendo de estudios empíricos desarrollados en Estados Unidos en los años setenta, se constata la vinculación existente entre el éxito laboral (resultados obtenidos por las personas en el trabajo) y la práctica reiterada de ciertos comportamientos observables en el entorno de su actividad productiva”. (Longo 2002 p.5.). El servidor público debe poseer un conjunto de cualidades que lo hacen merecedor de unas competencias para poder acceder a un determinado puesto de trabajo. Sólo si es poseedor de esas cualidades y en un determinado concurso de oposición demuestra tales condiciones, podemos considerar que estamos frente a un proceso de mérito y profesionalización del servidor público.

4.2.1.- Impacto de la ejecución de estrategias de buenas prácticas administrativas en los procesos de profesionalización.

En la administración pública dominicana se han implementado diferentes estrategias de buenas prácticas administrativas para ayudar a las instituciones a mejorar sus políticas de gestión. Las mismas han sido un pilar en los avances que se han obtenido en

materia de profesionalización de los servidores públicos y le han agregado valor a los servicios públicos. Dentro de las estrategias están:

1.- El Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el sector público que fue instituido por el Poder Ejecutivo en el 2005, y según el artículo cinco del Decreto 211-10 que declara de uso obligatorio el modelo Marco Común de Evaluación (CAF) en todas las organizaciones del Estado y dicta otras disposiciones: “las instituciones públicas, cuando hayan realizado su autoevaluación en el marco del proceso y plazos establecidos, podrán postular al Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias del Sector Público, previa presentación de una memoria y en base a las condiciones de participación”. Este decreto declara de uso obligatorio el Modelo Marco Común de Evaluación (CAF) en todas las organizaciones del Estado. Este es una herramienta de gestión de calidad para mejorar la prestación de servicios públicos. Con este premio las instituciones del gobierno central, centralizadas y descentralizadas compiten por ganar y esta competencia las lleva a realizar acciones concretas y precisas para lograr satisfacer a los ciudadanos-clientes en los servicios que ofrecen a la ciudadanía. Con estas estrategias se busca aumentar los niveles de desempeño organizacional de las instituciones del Estado Dominicano. Hasta el año 2015 en 270 instituciones públicas se han implementado el CAF.

La institucionalización de este premio ha contribuido a que se produzca un cambio en la cultura organizacional, porque estas instituciones comenzaron a autoevaluarse y competir por la calidad y satisfacción del ciudadano-cliente; pero esto se ha podido lograr con la puesta en marcha de un plan de ejecución de políticas de gestión de recursos humanos que ha impactado en el proceso de profesionalización de los servidores públicos.

La implementación del modelo Marco Común de Evaluación – CAF - que se basa en la mejora de las organizaciones a través de la autoevaluación, está inspirado en el modelo de excelencia de la Fundación Europea para la Gestión de Calidad, EFQM. Este modelo CAF, como proceso de calidad, ha contribuido a alcanzar resultados excelentes en el rendimiento de la organización de los ciudadanos, en los clientes, en las personas y la sociedad, igualmente. al avance de la profesionalización de los servidores públicos, para elevar la competencia y desarrollar la calidad de los servicios públicos.

La implementación de esta estrategia ha sido posible por la puesta en ejecución de varias acciones que ha establecido el MAP. En este caso las resoluciones son:

- 07-2014, para la creación del Comité del Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias, y el establecimiento de la Semana de la Calidad.

- 10-2014, que establece la guía para la Elaboración e Implementación del Plan de Mejora en las Instituciones del Estado en base al Reglamento de Evaluación de Desempeño Institucional No.273-13.

- 08-2015, sobre el Manual de Buenas Practicas de la ley 107-13 sobre los Derechos de las personas en su relación con la Administración y de Procedimiento Administrativo.

El país ha sido un ejemplo para otros países en la adaptación del CAF, brindándole asesoría técnica y capacitación al proceso de implementación.

Las organizaciones de la administración pública se evalúan para optar por el Gran Premio a la Calidad pudiendo obtener este o algún otro desde medalla de oro, plata, bronce o reconocimiento de prácticas promisorias.

En los últimos años el Gran Premio a la Calidad ha sido entregado a la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial (ONAPI) en el 2008; al Programa de Medicamentos Esenciales/ Central de Apoyo Logístico (Promese/Cal), en la edición correspondiente al 2009. Además de este premio, ambas instituciones ganaron el Galardón de Plata del Premio Iberoamericano de la Calidad de la Fundación Iberoamericana para la Gestión de Calidad, FUNDIGEQ. La Procuraduría Fiscal del Distrito Judicial de Santiago en 2010, la Tesorería de la Seguridad Social en 2011 y al Instituto Tecnológico de las Américas (ITLA) en 2012. El Seguro Nacional de Salud (SENASA) en el 2013, la Junta de Aviación Civil en el año 2014 y el Hospital Traumatológico y Quirúrgico Profesor Juan Bosch en el año 2015. (Ministerio de Administración Pública).

En el año 2012 al PROMESE/CAL se le entrega el primer lugar en el Premio de las Naciones Unidas al Servicio Público. Esta es la primera institución pública en recibir esta distinción de la ONU en la categoría “Mejorando la Prestación de los Servicios Públicos”. Este organismo entrega este galardón a través de su División de Administración Pública y Gestión de Desarrollo (El Caribe, 17 de mayo de 2012, Santo Domingo). En el 2014 recibió el primer premio al Servicio Público, con su Programa de Farmacias del Pueblo. Esto es un indicador de que la gestión de calidad está en un proceso de avance y por tanto los procesos de cambio se están observando. Todas estas estrategias han contribuido a que 50 instituciones aspiren al Premio de la Calidad en su Novena Edición. Hasta la fecha, han sido entregados 83 galardones a 40 instituciones.

Junto al Premio a la Calidad que se le concede a las organizaciones públicas que se evalúan para éste, existe el Premio al Mérito, otorgado a los servidores públicos que cumplen con unos requisitos previamente definidos y entre estos está el tiempo que lleva sirviendo en la administración pública. Este premio se otorga todos los años y constituye un recurso motivacional para los servidores públicos que han servido dignamente a esta.

2.- Otra estrategia es la herramienta SISMAP (Sistema de Monitoreo de la Administración Pública) que es una plataforma informática para evaluar los indicadores contenidos en el Barómetro Latinoamericano de la Función Pública y que han sido definidos por el MAP, indicadores de gestión de calidad, las autoevaluaciones, cartas compromiso al ciudadano. Con esta herramienta las instituciones y la opinión pública pueden identificar el nivel de avance de los indicadores que están relacionados con el cumplimiento de la ley 41/08. Al momento de ser investigado, se cuenta con 220,000 expedientes de servidores de 250 instituciones públicas. Con esta estrategia se busca que los resultados en las instituciones sean evaluados con respecto a criterios de eficiencia y eficacia y que contribuya a impactar en los recursos humanos para trazar el camino a seguir con relación al desarrollo de la profesionalización de los servidores públicos y las políticas de gestión de recursos humanos que de manera estratégica se deben implementar.

3.- Con el Decreto 558/06 se crea el Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP), mediante Resolución 33-2014 y establece el plazo de implementación del

SASP en el gobierno central. “La implementación del SASP, es una de las iniciativas de mayor transcendencia en la Reforma y Modernización del Estado en materia de fortalecimiento y transparencia de la Administración Pública, posiciona a la República Dominicana como el primer país en Latinoamérica con un poderoso sistema de esta naturaleza”. MAP (2014). Hasta la fecha 2016, a través del SASP se han procesado y nominado sobre el sistema de administración de recursos humanos el 100%, con 296,000 expedientes de servidores públicos en su base de datos, de los ministerios y sus dependencias, y otras instituciones descentralizadas, para un total de 168 instituciones que están implementando este proceso. Esta es una herramienta para monitorear los procesos que se implementan a través de los subsistemas de gestión de recursos humanos.

El SASP ha sido diseñado con la flexibilidad necesaria para contemplar la funcionalidad actual de la gestión, así como las nuevas y futuras disposiciones por las recién aprobadas leyes de Hacienda, Presupuesto y Controles Internos, y la ley de la Función Pública. Para dichos cambios sólo se requerirán parametrizaciones y adecuaciones menores. (CONARE 2004: p..64).

La metodología de implementación inicia con la puesta en servicio de la nómina; con ello se asegura la totalidad de los servidores públicos y un mínimo de información del expediente. Se inicia con la migración de los datos de los actuales sistemas de nóminas existentes en los organismos, para lo que se realiza una transferencia electrónica de los mismos y una posterior “limpieza y depuración”. (CONARE 2004 p..64).

4.- Mediante varias resoluciones del MAP, a diferentes instituciones se les han aprobado sus Cartas Compromiso con la ciudadanía, luego de estas instituciones haber cumplido las evaluaciones de los requisitos para ésta. Estas Cartas Compromiso con el Ciudadano son fruto del Decreto 211/10. Estos resultados son un compromiso más con la calidad y la transparencia en la prestación de servicios. La implementación de este documento permite que el ciudadano (a) conozca el ámbito de actuación institucional. A la fecha, 15 instituciones han diseñado y aprobado sus Cartas Compromiso.

Las Cartas de Compromisos o Cartas de Servicios son instrumentos de mejora de la calidad de los servicios públicos mediante las cuales, los distintos órganos de las

administraciones y sus entidades dependientes, explicitan y difunden los servicios que se prestan, los derechos de los ciudadanos y usuarios en relación con los mismos, los compromisos de eficacia, eficiencia y calidad asumidos por la organización en su prestación y se hace partícipes a los ciudadanos de la mejora y transparencia de la gestión que en ésta se desarrolla.(Camarasa 2004:18).

Esta estrategia se convierte en una acción muy importante porque se constituye en un espacio de interacción entre el ciudadano y la gestión y, como señala Oslak (2009), la suscripción de cartas-compromiso y la organización de audiencias públicas como mecanismo de participación y control ciudadano, sólo se está adoptando de manera incipiente, generalmente bajo la modalidad de pruebas piloto, preferentemente en ámbitos jurisdiccionales descentralizados o subnacionales, sin que todavía se observe un genuino arraigo de estas prácticas en la cultura administrativa del sector público (p.20). Por lo que esa acción implementada en el país viene a ser un buen avance en materia de profesionalización del servicio civil que han servido como modelo en la región.

4.2.2. Los factores culturales en la organización.

A través de los años se han generado muchos foros, discusiones y teorías que buscan analizar las situaciones culturales que interactúan en el ambiente de las organizaciones públicas. Estas en su gran mayoría han podido explicar los diferentes elementos culturales relevantes y que son determinantes a la hora de implementar cualquier estrategia para el desarrollo de la misma. “el modo en que las personas interactúan en la organización, las actitudes predominantes, las presuposiciones subyacentes, las aspiraciones y los asuntos relevantes en la interacción entre los miembros forman parte de la cultura de la organización” (Chiavenato, 2007:83).²³

La administración pública, al realizar actuaciones o políticas, las hace con una finalidad precisa y determinada, con un sentido teleológico. De ahí que tenga

²³ Chiavenato como un autor de un enfoque sistémico de la ciencia de la Administración en esta obra, la cultura representa las normas informales, no escritas, que orienta el comportamiento de los miembros de una organización en el día a día y que dirigen sus acciones en la realización de los objetivos organizacionales.

importancia el estudio de la cultura organizacional de las administraciones públicas (March y Olsen, 1989; Khademian, 2000; Vilas 2001).

Para Ramió (2001), la cultura organizativa es el ambiente que se respira en una organización, los rituales y costumbres, las leyendas, los símbolos, etc. La cultura organizativa está presente en todos los tiempos y espacios de una organización pero es difícil de precisar (p.17). Entre las diferentes funciones que describe el autor, ésta: “Transmite un sentido de identidad a los miembros de la organización” (pag.19). Las personas que integran la organización reconocen sus elementos diferenciales y se identifican con los mismos. La cultura organizativa se convierte en un instrumento que da sentido a actitudes y modelos de comportamiento con una cierta autonomía a los valores sociales de carácter general. Se podría decir que una cultura organizativa fuerte genera un sentimiento similar al de nacionalidad entre sus miembros, En definitiva, hay que abandonar la idea que la introducción de valores neoesempresariales en la administración pública es positivo en el sentido que estimulan una gestión mucho más eficaz y eficiente. Este escenario sólo es cierto cuando se introducen estos nuevos valores en administraciones públicas institucionalizadas que poseen unos sólidos valores públicos. Cuando los servidores públicos integran en su accionar los elementos propios de esa cultura organizacional, sin que este sienta el molesto peso de la obligación de responder a las exigencias propias de los directivos entonces se estará frente a un proceso de socialización organizacional.

La consideración de los factores culturales es imprescindible para acertar con las estrategias de reforma, y esta que forma parte de la institucionalización de la profesionalización de las personas. Cuando las resistencias al cambio son de origen básicamente cultural, ni la reforma legal ni la modernización tecnológica por ejemplo, por buenos que fueran su diseño y su potencial transformador, cambian sustancialmente el *statu quo*, si no se afrontan con eficacia aquéllas. (Longo 2006:65). En este aspecto es destacable la “cultura orientada al desempeño”²⁴. Con un enfoque así, se puede “leer” que si no se genera una cultura que moldee las actitudes personales para que genere una “corporativa”, no se tendrán resultados medibles.

²⁴ Op.cit.

Según Schein (1988) existen tres razones fundamentales por lo que el concepto de cultura empresarial debe ser entendido:

1ro. Las culturas empresariales son perfectamente “visibles” y “tangibles”. El fenómeno de la cultura es real e impactante, tanto si hablamos de una sociedad en un sentido amplio, de un centro, de una empresa, de un grupo dentro de una empresa o simplemente de una reunión. En este ambiente se observan las actuaciones de los servidores que se van transmitiendo las mismas y afectándose entre sí.

2do. El rendimiento individual y empresarial, y las opiniones que los miembros de una empresa tienen sobre ella, si se consideran, tan sólo, la cultura de la empresa. Se afirma hoy con insistencia que la cultura empresarial puede determinar el grado de efectividad de una empresa. Las actuaciones de los servidores, en relación a la tarea que desempeña como consecuencia de la cultura, van a determinar en los resultados finales de la organización.

3ro. La cultura empresarial como concepto ha sido malinterpretada y confundida con otros conceptos tales como “clima”, “filosofía”, “ideología”, “estilo”, “manera en que se dirige a la gente”; se debe elaborar un marco común de referencia para su análisis, así como utilizarlo de una forma apropiada (p 42).

En este mismo tema Schein distingue varios elementos culturales tales como la distribución física de los oficios de la empresa, las reglas de interacción que se enseñan a los nuevos miembros, los valores fundamentales que llegan a ser considerados como la ideología o filosofía de la empresa, y las categorías conceptuales y presunciones básicas subyacentes que permiten a la gente comunicar e interpretar los acontecimientos de cada día. Las presunciones básicas es la esencia de la cultura - lo que la cultura es - y los valores y conductas como manifestaciones derivadas de la esencia cultural. Estos son niveles de cultura (op. cit., p 30).

Los valores laborales son las convicciones que los miembros de una organización tienen en cuanto a preferir cierto estado de cosas por encima de otros. Dado que nuestros valores han sido programados en forma temprana en nuestras vidas, ellos son no racionales; o por decirlo de otro modo, determinan nuestra definición subjetiva de

racionalidad. Nuestros valores están mutuamente interrelacionados y forman un sistema de valores o jerarquía (Felcman 2001:7).

Para Schein “un modelo de presunciones básicas -inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo dado al ir aprendiendo a enfrentarse con sus problemas de adaptación externa e integración interna- hayan ejercido la suficiente influencia como para ser consideradas válidas y, en consecuencia, ser enseñadas a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar, y sentir esos problemas” (op. cit. p.25).

Todas estas razones y elementos que Schein expone son parte de la estructura ideológica que forma la cultura organizacional. Es innegable que tiene que haber unas interrelaciones, porque es un proceso de socialización donde todos esos elementos van a ser común para el grupo organizacional con la intención de que al ser compartido se genera una adhesión a ésta, con resultados dirigido a un mismo camino.

Otros autores del área de la administración científica comparten elementos parecidos y muy significativos por lo planteado por Schein y que en este estudio han sido considerados indicadores. Este es, según: Pümpin & García Echevarría "Bajo el concepto de cultura empresarial entendemos el conjunto de normas, de valores y formas de pensar que caracterizan el comportamiento del personal en todos los niveles de la empresa, así como en la propia presentación de la imagen de la empresa" (Citado por Pérez, 1988, p.20). Los elementos como las normas y las estructuras, o sea, el marco organizacional interno, pueden cambiar, y si no cambian los valores, actitudes y axiomas, los procesos de cambio son parciales y tienden a estancarse. (ONAP: 2005 p..21).

Aspectos a considerar es lo que observamos muchas veces en las organizaciones públicas: se instalan equipos tecnológicos de alta calidad junto a los programas técnicos para desarrollarlos y debido a una escasa visión de los propósitos de los mismos se convierte en materiales inertes que no tienen uso por la falta de meta hacia esto. No se trabajó en el recurso humano el cambio de visión que debía generarse para poder asimilarlo.

Sintetizando un cúmulo de perspectivas que estudian el factor cultura se tiene también a los autores Allaire y Firsirotu ²⁵ quienes definen la cultura organizacional como “un sistema de símbolos compartidos y dotados de sentido, que surgen de la historia y de la gestión de la compañía, de su contexto sociocultural y de factores contingentes. Los símbolos se expresan con mitos, ideologías y principios que se traducen en fenómenos culturales como ritos, ceremonias, léxicos, metáforas, lemas, epopeyas, etc. el modo correcto de percibir, pensar y sentir esos problemas.” ²⁶(Citado por Schein 1988:25).

Schein resume señalando: que la cultura de un grupo (organización) puede ser estudiada en estos tres niveles – el nivel de sus artefactos, el nivel de sus valores, y el nivel de sus supuestos básicos. Si uno no descifra el patrón de supuestos básicos que puedan estar operando, no se sabrá cómo interpretar los artefactos correctamente o cuanta credibilidad dar a los valores adoptados y declarados. En otras palabras, la esencia de la cultura radica en el patrón de supuestos básicos subyacentes, y una vez que se comprende éste, se puede comprender fácilmente los otros niveles que son más superficiales y tratar apropiadamente con ellos (p 25).

El nivel más sencillo de observar cuando se ingresa a una organización es el de los artefactos: todo lo que se puede ver, oír, sentir y tocar a medida que uno va circulando por el espacio físico organizacional. (Schein1988:17, citado por Butman, Felcman y Méndez). Aunque los artefactos físicos no hacen organizaciones ni determinan su éxito, contribuyen con la imagen de ésta hacia el exterior, predisponiendo a los ciudadanos, y hacia el interior, siendo un confort en el cual el personal se acomoda para la realización de las tareas en un ambiente adecuado.

“El nivel de supuestos básicos se ha convertido en las organizaciones como un factor importante y cuestionable para los directivos, especialistas y servidores públicos, ya que se ha constituido en un comportamiento repetitivo y modelado por los servidores públicos porque el mismo, cuando ha sido realizado, si ha tenido algunos asomos de aceptación, vuelve a repetirse” (Schein.1988). Para entender el nivel más profundo de la

²⁵ Allaire, Y. y Firsirotu, M. Teorías sobre la Cultura Organizacional en Abravanel y otros “Cultura Organizacional” Legis editores, Bogotá, Colombia. 1992.

²⁶ Schein, E., (1988); “*La cultura empresarial y el liderazgo*”, Barcelona: Plaza & Janes Editores S.A. Pág. 25

cultura organizacional, es necesario introducir un eje histórico de análisis. Siguiendo este eje de la historia organizacional, descubriremos cuales fueron los valores, creencias y presunciones básicas que los fundadores y líderes claves impusieron y que a lo largo del tiempo se fueron convirtiendo en “verdades incuestionables” (.p.19.).

Cuando los procesos de profesionalización se realizan en las estructuras del gobierno central, que toma en consideración los niveles culturales ya señalados en la operativización de las variables, las probabilidades de que se logren mayores niveles de eficacia y eficiencia en las organizaciones es mayor.

Muchos de estos elementos de la cultura han sido estudiados y otras veces medidos de diferentes formas por investigadores en América Latina, por lo que se convierte en tema de mucha importancia para el análisis de los estudios desde la administración pública. Pero de esta misma manera que se ha tomado en cuenta en los estudios, no para considerarlo en el aspecto operativo de aplicar medidas que se puedan integrar; ha tenido muchas dificultades en romper con esquemas preestablecidos y ha sido moldeado a los estilos de comportamiento que responden a los patrones del medio circundante. Con respecto a este estudio, como no se trata del desarrollo del tema específico de cultura a ser analizado, sólo ha sido considerado como una variable y por eso la conceptualización es con el fin de mejorar, comprender este factor y poder explicar la profesionalización de los servidores públicos, la que se desenvuelve en un ambiente organizacional donde el factor cultural determina el comportamiento de los actores de este sistema organizacional.

La cultura organizacional de la mayor parte de las instituciones públicas dominicanas parece enmarcarse en las tipologías de cultura autoritaria, paternalista y clientelar, unificada por la subordinación y dependencia de jefes carismáticos, las relaciones de arriba hacia abajo, el peso de las relaciones primarias y de fidelidad política más allá de las normas, las recompensas fundamentadas no en el mérito sino en la pertenencia a grupos, los favores y discriminaciones, la debilidad de la ética laboral...(ONAP 2005, p. 21). La consecuencia de que exista una manifestación de la cultura organizacional es un aspecto negativo que dificulta la reforma y los cambios que se puedan llevar a cabo en las estructuras organizacionales.

Contar con un servidor público que posee los perfiles profesionales, técnicos, con los valores de la cultura organizacional integrada a sus actitudes, con un sentido ético y con alto espíritu de servicio a la ciudadanía, con disposición de asumir una nueva cultura laboral que la coloque en una posición de apertura a los cambios que se generan o pueden generarse en las organizaciones, se estaría ante la presencia de servidores públicos en capacidad de producir con un alto nivel de calidad para satisfacer a los ciudadanos (as) y la demanda de beneficios sociales para el bienestar de estos y la calidad de la producción en la organización.

El papel de los directivos público en un proceso de profesionalización es interpretar los efectos que tienen la cultura organizacional en el accionar del personal, asumirla en el desarrollo de los actos que se ejecuten, direccionándola para buscar los medios de adaptación, e integrar los elementos de esta a los programas y proyectos que se elaboran en la planificación. Si se analiza en detalles todo el significado de este concepto y se logra que los directivos comprendan y coloquen los servidores en una posición preponderante siendo la cultura un eje transversal que toca los diferentes procesos envueltos en la gestión administrativa, se estaría ganando un buen terreno que lleva al servidor público como el ente central de todo sistema de gestión de recursos humanos.

Siguiendo estos planteamientos y comparándolo con el proceso que se ha llevado a cabo en el país para la implementación de programas de profesionalización, se puede inferir que puede ser difícil implantar la misma porque los ejecutivos de muchas organizaciones públicas no han tomado en cuenta esos elementos como parte de los componentes que integran las estructuras de un sistema organizacional.

4.2.3.- Análisis de la ejecución de políticas del sistema de gestión de recursos humanos como estrategia de la profesionalización.

El enfoque de la Nueva Gestión Pública en los años 80 fue considerado en algunos países como Estados Unidos y Gran Bretaña una alternativa para establecer un servicio civil con una propuesta modernizadora en la Gestión Estratégica de los Recursos Humanos (Longo, 2001:20; Amstrong, 1999). Estas

políticas se constituyen en técnicas de gestión, y en el proceso de aplicación se requiere desarrollar como el principal recurso de la organización.

En la República Dominicana se hicieron muchos esfuerzos por dotar al país de un modelo de gestión de los recursos humanos basado en criterios científicos y con técnicas de la administración, con el uso de la tecnología como medio que contribuye e impacta en los servidores públicos para garantizar la eficiencia y la eficacia en el manejo de los servicios públicos. Estos esfuerzos en muchas ocasiones no lograron sus propósitos, pero hoy día ya los servidores públicos cuentan con un régimen estatutario que regula las relaciones de trabajo entre el Estado y éste, el mismo traza las pautas para la profesionalización de los servidores públicos con el propósito de hacer más eficiente las organizaciones de la administración del Estado.

El sistema de Recursos Humanos es un área de la ciencia interdisciplinaria, porque integra conceptos y técnicas de psicología industrial y organizacional, sociología organizacional, ciencias políticas, para poder tener una visión que logre diseñar las políticas públicas de gestión de recursos humanos que accionan en la administración pública de manera integral. La presente investigación en relación a esto va a seguir el enfoque de la administración científica, porque es un tema de esa competencia y en algunas medidas para la integración del aspecto institucional se visualiza la ciencia política para tratar de entenderlo.

Para hablar de la importancia de la administración de recursos humanos tenemos que comenzar buscando desde la revolución industrial, asuntos tales como: “la evolución de asociaciones de trabajadores de tiempos antiguos, los vastos cambios en oportunidades educacionales en años recientes y su impacto en la fuerza de trabajo total, los progresos en la educación administrativa, la evolución de las empresas y de una sociedad urbana, los cambios de actitudes y suposiciones de los empleadores acerca de los empleados y otros avances sociales, económicos y políticos del siglo XX y de siglos anteriores” (Wendel L. French, 1983).

Anterior al año 1950 el término que predominaba era el concepto de relaciones industriales, pero a partir del mismo se cambió de manera radical y se denominó “Administración de Personal”, porque en ese entonces solo se debía mediar para

reducir los conflictos; en cambio hoy día, también incluye administrar las personas de acuerdo con la legislación laboral vigente y solucionar los conflictos que se presentan de modo espontáneo. Es por esto que la interdisciplinariedad contribuye más a la explicación y comprensión del fenómeno y a darle soluciones.

Actualmente tiene diferentes denominaciones que se utilizan indistintamente: gestión de recursos humanos, gestión del talento, gestión de personas, gestión de empleos, pero no necesariamente tienen las mismas conceptualizaciones y enfoques. A través de los análisis que se han realizado en todo el transcurso de este trabajo, el concepto utilizado es gestión de recursos humanos; para este estudio, son el conjunto de estrategias diseñadas con el propósito de desarrollar en los servidores públicos las condiciones para hacerlos competentes en el desarrollo de sus funciones, para una administración pública eficaz, eficiente y adecuada a los tiempos de un mundo tecnológico y globalizado .

La administración de recursos humanos surgió en el año 1960 por los desafíos organizacionales y las personas pasaron a ser consideradas recursos disponibles para el éxito organizacional y eran los únicos recursos vivos e inteligentes.

Según Chiavenato (2007) los orígenes de la administración de recursos humanos, especialidad surgida del crecimiento y la complejidad de las tareas organizacionales, se remontan a los inicios del siglo XX bajo la denominación de relaciones industriales, después del gran impacto de la revolución industrial. Nace como una actividad mediadora entre personas y organizaciones para moderar o disminuir el conflicto empresarial entre los objetivos individuales de las personas, considerados hasta entonces incompatibles y totalmente irreconciliables. (p.1).

En países de diferentes regiones surgieron acontecimientos y diferentes procesos que contribuyeron e impulsaron el servicio civil. En el caso de nuestro país, la intervención norteamericana del 1916, la caída de la dictadura y con ella la creación por ley del Secretariado Técnico de la Presidencia en 1965 (hoy Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo) y dentro de este, la creación de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) hoy Ministerio de Administración Pública instituida por la ley 41/08. Estos acontecimientos más importantes entre otros que pudieron darse,

han venido sentando las bases para el establecimiento del servicio civil y la carrera administrativa en la República Dominicana.

La administración pública central tiene unas estructuras organizacionales formadas por servidores públicos, los cuales necesitan ser gestionados para ejecutar funciones en procura de implementar las políticas públicas necesarias para el bienestar de los ciudadanos. Por esto es imperativo desarrollar una serie de técnicas de políticas del ámbito de los subsistemas de gestión de recursos humanos que conlleven a un desempeño exitoso de los mismos, para que se basen en el desarrollo del mérito como unos de los principios y fundamentos importantes.

Esas políticas deben ser implementadas como eje estratégico y con verticalidad a los demás procesos organizacionales e integrada a las demás políticas que se implementen en la organización. El discurso predominante sobre los recursos humanos en América Latina está conformado por la idea de que el servicio civil de mérito es un requisito del crecimiento económico. Este consenso es alcanzado a partir de metodologías diferentes desarrolladas por organismos multilaterales (Banco Mundial, 1993, 1997), académicos (Rauch y Evans 1999, 2000; Oszlak 2001; Prats (s.f)) y directivos públicos (Echebarría 2005; Longo 2004, 2005).

En el sector público, la gestión de personal implica dos dimensiones adicionales muy importantes: en primer lugar, una diferente relación entre agente (la entidad y su personal) y principal (los ciudadanos), intermediada por autoridades políticas elegidas o designadas (mandatarios) que constantemente deben re-legitimarse ante los ciudadanos (mandantes); en segundo lugar, los servidores del Estado están sometidos al escrutinio público y deben ejercer sus responsabilidades con integridad y neutralidad, asegurando además como resultado, el mayor valor público posible en beneficio de las personas, lo que agrega complejidad a la definición de sus perfiles y a la evaluación de su desempeño. (Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, Consejo de Ministros del Gobierno de Perú 2012).

Longo 2004 “Un sistema concreto de Gestión de Recursos Humanos solo crea valor para la organización si representa una contribución efectiva al logro de los resultados en

los que se concretan las prioridades de aquella”. En el año 2002, él plantea que para la intervención en un sistema de institucionalización de la dirección pública es necesario el marco jurídico regulador de las políticas y prácticas de gestión de los recursos humanos. Esta intervención tiene dos finalidades principales: a) Disponer de un sistema formal de gestión del personal que ejerce funciones directivas, que asuma como principio rector la profesionalidad de éste, lo que lleva consigo la existencia de garantías jurídicas capaces de proteger el manejo de la gerencia pública de la politización y la arbitrariedad. b) Incorporar regulaciones que logren la finalidad anterior mediante mecanismos adecuados para la gestión de personal directivo, lo que implica regulaciones específicas en materia de reclutamiento, nombramiento, carrera, retribución y cese, más flexibles que las que son propias de la función pública ordinaria (p13).

La ejecución de las políticas del sistema de recursos humanos en la República Dominicana descansa sobre las bases de una estructura orgánica y funcional de oficinas de recursos humanos en cada una de las organizaciones en la administración pública. Estas oficinas según mandato de la ley 41/08 deben depender del órgano rector como lo dice en el artículo 14. - Las oficinas de recursos humanos estarán bajo la dependencia técnica de la Secretaría de Estado de Administración Pública y los cargos diseñados para sus titulares son de carrera administrativa. Estas estructuras son las responsables de elaborar los planes, programas y proyectos así como las estrategias necesarias para hacer posible el cumplimiento de las normativas y los procedimientos de la profesionalización de los servidores públicos.

La política de recursos humanos, para Chiavenato (2007), está orientada a realizar diferentes funciones que requieren de nuevas prácticas administrativas y de una continua redefinición y retroalimentación de las prácticas, así como de políticas de recursos humanos para crear nuevos componentes y competencias en los colaboradores. De este modo, el papel de la administración de recursos humanos deja de ser la simple conservación del status quo para transformarse gradualmente en un área capaz de crear organizaciones mejores, más rápidas, proactivas y competitivas. (p.125).

La administración de recursos humanos, el servicio civil y la carrera administrativa son tres conceptos interrelacionados que ameritan cada uno su análisis para poder comprender los aspectos que lo unifican. Por el momento, la conceptualización de

estos en cierta medida responde a definiciones de forma, pero en el fondo hay mucha igualdad. La administración de recursos humanos para Chiavenato (2004) está orientada a realizar diferentes funciones para lograr satisfacer adecuadamente las condiciones del trabajador. Estas se subdividen en diferentes áreas que se llaman subsistemas de administración de recursos humanos. Según los diferentes autores, se va a describir y utilizar la que propone Idalberto Chiavenato por considerar que es una de las clasificaciones que integra elementos considerados en otras. Existen diferentes denominaciones de este concepto; para el presente trabajo, vemos la gestión de recursos humanos desde el enfoque gerencial de los planteamientos de Chiavenato, que ve las “personas como agentes activos y proactivos”. Esta asume la visión de la ciencia de la administración que ha sido la dirección en la explicación de los indicadores de la variable políticas de recursos humanos.

Las funciones de gestión de recursos humanos se realizan por los procesos básicos de integrar, organizar, retener, desarrollar y auditar a las personas. Estos procesos están íntimamente interrelacionados e interdependientes. Dentro de una visión sistémica, los cinco procesos pueden considerarse como subsistemas de un sistema mayor, los cuales según Chiavenato (2007, p.119) son:

Integración de Recursos Humanos

Organización de Recursos Humanos

Retención de Recursos Humanos

Desarrollo de Recursos Humanos

Auditoria de Personas

No necesariamente las administraciones públicas se acogen a este modelo de división. En el país se han diseñado otros modelos de funciones diferentes que responden a las estructuras que demanda la realidad organizacional; las que están divididas en áreas que asumen las funciones planteadas de estos subsistemas y que en el caso de las organizaciones de la administración central, que su gestión de recursos humanos es emanada por normativas, tienen una estructura funcional de recursos humanos muy específica para sus propósitos y por las funciones del área.

“Las políticas de GRH pueden ser entendidas, por tanto, como el conjunto de criterios generales y maneras de hacer que, en un contexto organizativo determinado, orientan las decisiones que afectan a la gestión del empleo y las personas” (Longo 2004: 29). Estas están con el propósito de contribuir al desarrollo de los servidores públicos.

Francisco Longo (2004) dice que el servicio civil es: “un conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articula y gestiona, en una realidad nacional determinada, el empleo público y los recursos humanos que lo integran.” Está formado por todos los servidores que laboran en una administración determinada; si estos desarrollan un conjunto de condiciones previamente determinada deben cumplir con un conjunto de requisitos.

La carrera administrativa viene a ser la parte profesional del servicio civil garantizada por la estabilidad en el empleo y otras prerrogativas conferidas al empleado público.

En esta área, una política tiene un propósito el cual es planificado con el objetivo de elaborar acciones que guían y direccionan los procesos y procedimientos. Por tanto, las políticas de gestión de recursos humanos están destinadas a desarrollar un conjunto de estrategias con el fin de poder llevar a cabo esas diferentes acciones.

En la República Dominicana se aplican políticas de gestión de recursos humanos en las instituciones del gobierno central con el propósito de ejecutar las políticas emanadas del mandato de la ley 41/08 y, en otros casos, utilizando los procesos y procedimientos de las ciencias administrativas. Muchas de estas obedecen al cumplimiento de las normas de la ley; en otros casos, aplicando procesos y procedimientos por ensayo y error, cuya consecuencia necesariamente no logrará permanencia si fue exitoso y discontinuación si no tuvo éxito. Muchas organizaciones públicas carecen de evaluaciones periódicas a los sistemas de gestión de recursos humanos como un medio para retroalimentar los procesos. Se han concentrado en aplicar técnicas específicas de gestión de personal sin visualizar esta acción, alineadas de manera estratégica y como parte de un entorno complejo en donde es un elemento imprescindible para la consecución de los objetivos organizacionales.

En la administración pública central las oficinas de recursos humanos están bajo la dependencia técnica del Ministerio de Administración Pública y los cargos diseñados para sus titulares son de carrera administrativa. El artículo 18 de la ley 41/08, clasifica los funcionarios públicos en: funcionarios o servidores de libre nombramiento y remoción, de carrera, de estatuto simplificado, temporales. Estas oficinas no obligatoriamente estarán estructuradas bajo el criterio planteado en los párrafos anteriores, sino que se adaptarán a las condiciones y realidades culturales de las organizaciones a las que pertenecen y así lo contempla la resolución ministerial que diseña la estructura gerencial de la misma.

La política de gestión de recursos humanos reviste de mucha importancia para las instituciones gubernamentales, porque se convierte en un instrumento al servicio de la implementación de los procesos de reforma administrativa y la puesta en marcha de las buenas prácticas de gestión institucional. Estas y otras razones han conducido a los organismos internacionales a apoyar programas y proyectos para diferentes gobiernos de América Latina. En el caso particular de la República Dominicana, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha cooperado de manera técnica y económica al órgano rector y otras instituciones para el desarrollo de esos programas. Los beneficios de unas buenas políticas de recursos humanos han repercutido de manera directa en diferentes políticas públicas implementadas con los mayores niveles de eficiencia y eficacia en organizaciones públicas renovadas para gobiernos exitosos.

Las organizaciones públicas que desempeñan una adecuada gestión de recursos humanos, sus servidores públicos tendrán mejores niveles de eficiencia y eficacia. La importancia de esto es que debe representar para el servidor público un valor que satisfactoriamente quiere representar y no una fuerza moral y ética que se lo imponen las reglamentaciones de los principios jurídicos a cumplir.

Ramió y Salvador (2002), puntualizan que “Una organización que cuenta únicamente con administración de personal, es decir, sin política ni gestión de recursos humanos, es una organización que sólo puede reproducir el modelo organizativo del cual parte (del que derivan los criterios de gestión vigentes en los que se basa la administración de personal) y que será incapaz de adaptarse a las transformaciones del entorno y cumplir los objetivos que legitiman su existencia”. (p.77). En esta época ya no significa lo

mismo administrar el personal; no es como si estuviéramos frente a un producto. Cuando se gestionan los recursos humanos se está frente a un valor imprescindible para el logro del resultado organizacional. La inexistencia de una política de recursos humanos en las instituciones públicas puede conducir al caos en el desarrollo de los programas y a la insatisfacción de los servidores que no pueden ejecutar un desempeño con la calidad que amerite el cargo.

En la República Dominicana antes de los años 90 la puesta en marcha de reglamentaciones para implementar un servicio civil profesionalizado eran muy escasos, estos no eran considerados importantes para los ejecutivos de las organizaciones de la administración del Estado, para los legisladores; así también como para los políticos que tenían el poder en la administración pública.

La realización de una gestión de recursos humanos estaba guiada únicamente por los planteamientos de las funciones administrativas sin que esta obedeciera a unas normas jurídicas implementadas, era por eso que se tomaban decisiones, en algunos casos considerados de los mejores, apoyados por las políticas de las ciencias administrativas. Aunque esto tiene mucha importancia, pero no menos lo tiene cuando este proceso esta guiado por unos procedimientos administrativos que obedecen al componente normativo. La misma se logró cuando se pudo conseguir que la estructura legislativa y la clase política pusieran en su agenda la conformación de la ley para hacer eficientes las políticas del sistema de profesionalización en la administración pública.

Los empleados de la administración pública se encuentran organizados en dos modelos de gestión de recursos humanos. Las funciones que deben desempeñar estos empleados están contempladas en el desarrollo de estos dos modelos: 1- Un modelo cerrado, donde el empleado público está insertado de por vida a la administración, prestando un servicio en diferentes puestos de trabajo de un mismo ámbito y de esta manera estructura su carrera profesional con ciertas características. De acuerdo a Francois Grazier (1972): “Dentro de las ventajas que presenta el sistema de estructura cerrada es que forma servidores públicos adaptados a la Administración Pública”. (p.47).

2- Un sistema abierto, que se basa en la diferenciación radical de los diferentes puestos de trabajo de la administración, que supone hacer un estudio detallado de cada uno.

Este es un sistema basado en la especialización. Carles Ramió (1999) citado por Puón (1999). Las características principales: inventario y descripción de los puestos necesarios en la Administración; la persona es titular del puesto; no implica esfuerzos de formación de los servidores públicos por parte de la administración pública. “La ventaja es la simplicidad, la flexibilidad y la rentabilidad” (p. 49).

Para Ramió y Salvador (2002) la importancia que tiene poder diferenciar los modelos de función pública o servicio civil es porque es el primer paso para la construcción del sistema de servicio civil. Lo que nos llevará posteriormente, una vez teniendo claro este esquema, a la definición de la política de recursos humanos y la operativización de esas políticas. “La propuesta que se defiende es la conveniencia de definir un sistema de servicio civil que combine elementos de los modelos de empleo abierto y cerrado con una opción decididamente profesionalizada para el núcleo básico de empleados públicos”. “Un adecuado modelo mixto abierto-cerrado permite superar los inconvenientes asociados a los dos planteamientos radicales y atender a la evolución que han ido experimentando los modelos consolidados de servicio civil” (p.74). La combinación de esos modelos permite que se puedan integrar características que de uno u otro modelo sean adaptables a la cultura organizacional, además se puede crear un modelo propio para la organización.

Una gestión de recursos humanos exitosa depende de las estrategias implementadas en las políticas para gestionar el capital humano y poder lograr desarrollar sus capacidades y conocimientos en procura de elevar los niveles de eficiencia y eficacia; en el caso de nuestros servidores públicos, para lograr una gestión pública que pueda dar respuestas a las exigencias y oportunidades de competitividad e integración a los estándares de calidad establecidos en leyes nacionales y por los acuerdos internacionales.

Para Amaro Guzmán, (1986) el servicio civil puede significar:

- El sector público de naturaleza civil donde se concentran todas las actividades normativas, operativas, asesoras y administrativas del gobierno.
- Leyes, decretos y reglamentos de régimen de trabajo de personal estatal.

-Administración científica de personal civil y las instituciones públicas donde deben predominar, entre otros elementos, el mérito e idoneidad personal y carrera administrativa.

Para alcanzar el nivel de proceso de profesionalización de los servidores públicos en el país se han relacionado varios factores. Dentro de estos es oportuno hacer mención de la reforma llevada a cabo en la política fiscal con el apoyo dado por organismos internacionales a las organizaciones que tiene la misión de gestionar esas políticas, y en otros escenarios, la política financiera. A pesar de que estas administraciones no se conducen de manera total, implementando los procesos de gestionar los recursos humanos por mandato normativo, son merecedoras de hacerle reconocimiento porque cuentan con unas políticas de calidad en gestión de recursos humanos alineada a la misión y objetivos de la organización. Estas reflexiones muchas veces son argumentadas por el siguiente planteamiento:

Para explicar las preferencias de los protagonistas a este respecto, dos factores suelen resultar decisivos: su postura ideológica y su posición político- institucional. Posturas normativas, contrarias al intervencionismo estatal y centradas en la importancia del balance presupuestal y la estabilidad macroeconómica, suelen promover modelos de reforma tecnocráticos cuya primera prioridad en materia de personal público es el recorte del gasto en nómina y el aumento del control central sobre contrataciones, promociones y remuneraciones. Estas posiciones tienden a ser dominantes dentro de los niveles superiores del gobierno, en particular en las áreas encargadas de la política fiscal y monetaria. Cuando lo que interesa es la despolitización del aparato gubernamental, el modelo elegido tiende a ser el de servicio civil clásico. Con frecuencia, los impulsores de esta solución son los burócratas profesionales. Si el énfasis recae en el combate a la rigidez y en la necesidad de incrementar eficiencia y flexibilidad ello favorece la defensa de un esquema gerencial. (Heredia ,2002b:15).

Estas argumentaciones se mencionan para valorar que existen múltiples razones para que las administraciones tributarias conduzcan los procesos de reformas, pero no han sido lo que condujeron a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) a llevar a cabo sus procesos de reforma y modernización; las mismas obedecieron a otros

planteamientos que no son razones para el análisis de esta investigación, pero que más adelante se mencionaran algunos.

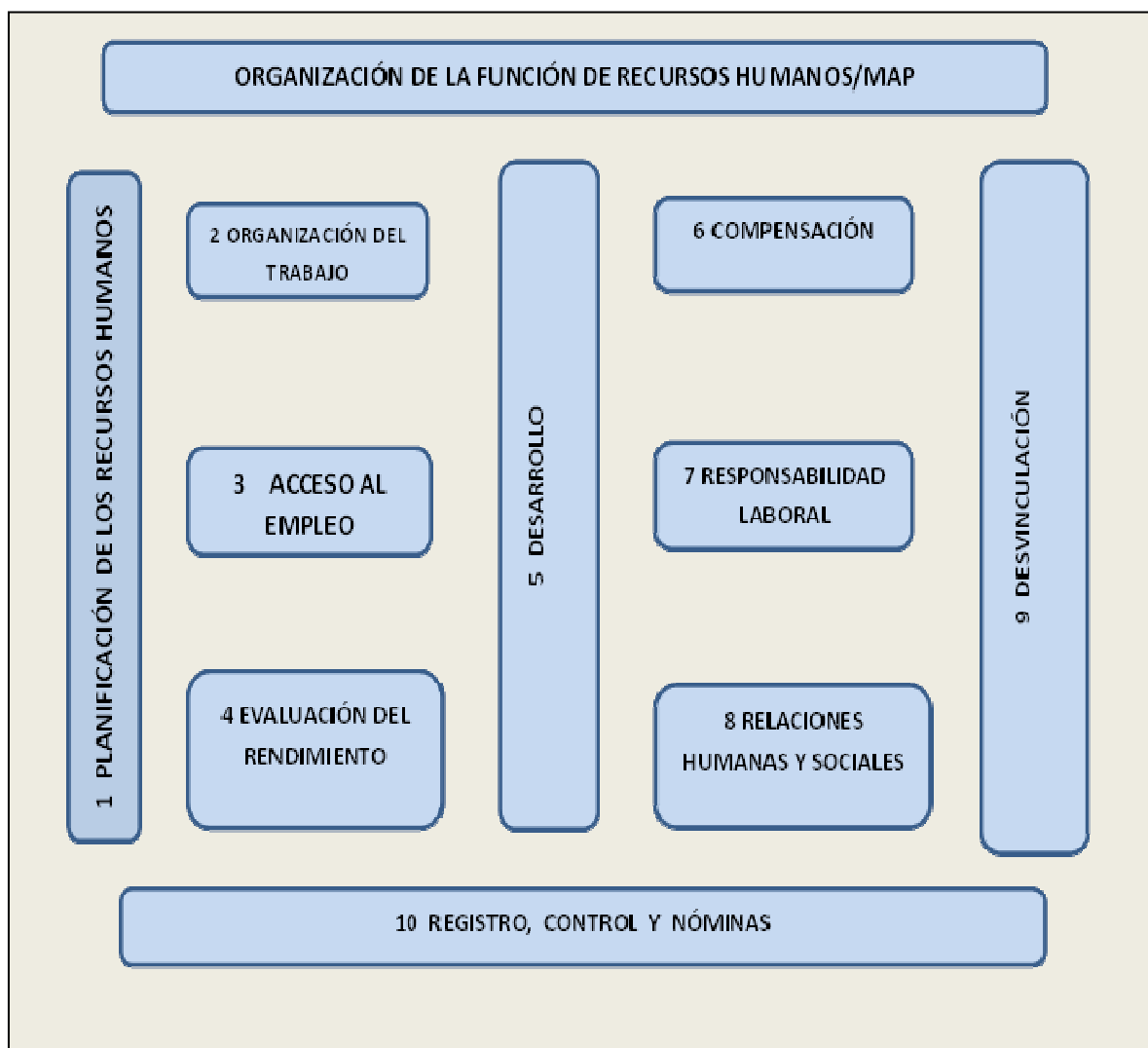
En la administración pública central, específicamente en las estructuras que dependen del poder ejecutivo, se ha adolecido de contar con un sistema de corrida de nómina completo, integrado y robusto, que permita el control y gerencia apropiados del capital humano. Existen aplicaciones en algunas instituciones, que automatizan ciertas funciones básicas y mínimas, pero no existe una aplicación que abarque las necesidades operativas y funcionales, así como las necesidades de información gerencial y analítica disponible para realizar una adecuada “gestión y planificación de los recursos humanos” (CONARE.2008:59). Un sistema íntegro debe contener todos los insumos necesarios del personal de las diferentes organizaciones desde las informaciones sobre el ingreso de éste, su historial, hasta las condiciones que llevaron su salida.

Según Armstrong (1999) la Gestión Estratégica de Recursos se caracteriza por una serie de rasgos en los que se resumen: visión estratégica asociada a la misión de la organización, coherencia entre las políticas y la gestión y la administración de personal; implicar a los empleados en la misión y los objetivos de la organización; considerar los empleados como el principal recurso de la organización; generación de una cultura corporativa que asiente unos valores y una manera de ser compartida entre los miembros de la organización; responsabilidad en la gestión de personal (Citado por Martínez Chávez 2003:50). La visión estratégica de recursos humanos alineada a la misión institucional, significa una interrelación entre todas las estructuras funcionales de la organización en el diseño de los diferentes planes de trabajo, con el propósito de que los mismos estén conectados de manera que respondan a los mismos objetivos.

Estos mismos propósitos deben servir para lograr el fortalecimiento del servicio civil y la carrera administrativa; se hace necesaria la introducción de diferentes estrategias novedosas para el área de la gestión de recursos humanos. Estas deben procurar que los procedimientos y el diseño de los lineamientos organizacionales que se elaboren en las dependencias del área estén alineados con la misión de la organización, y que en la programación de estos exista una verticalidad de las acciones.

Para poder lograr realizar un análisis con la objetividad y practicidad que este tema merece, es necesario poder describir las condiciones en la que se ha desarrollado y se ejecutan en la actualidad las políticas de la gestión de recursos humanos, como son los subsistemas. Estas son las acciones precisas que hacen posible la viabilidad de un sistema de servicio civil y que son ejecutadas por las diferentes oficinas de cada una de las organizaciones de la administración pública, órganos que dependen de la estructura funcional del Ministerio de Administración Pública (MAP).

Como ya anteriormente se ha hecho mención que muchos autores del área de la ciencia de la Administración proponen varios modelos para la estructura del área de la gestión de recursos humanos, se pudo observar que estos difieren en algunos aspectos, pero en el fondo se complementan. En el caso del país, el modelo que se propone es un referente de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, según la resolución 68-2015 del MAP, que contiene los Modelos de Estructura organizativa para las Unidades de Recursos Humanos, (ver GráficoNo.IV.1).

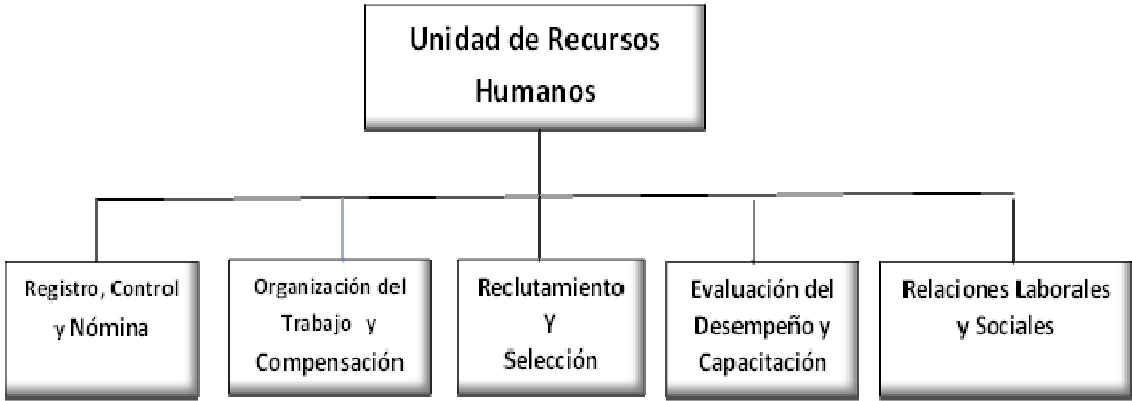


Cada una de las áreas funcionales podrán ser adaptadas a las condiciones de las organizaciones, esta es complementada con la resolución 33-2014 que tiene mandato de la aplicación del SASP en el gobierno central, ya que este contiene los diferentes subsistemas de recursos humanos donde se agrupan una serie de actividades que están relacionadas para su implementación.

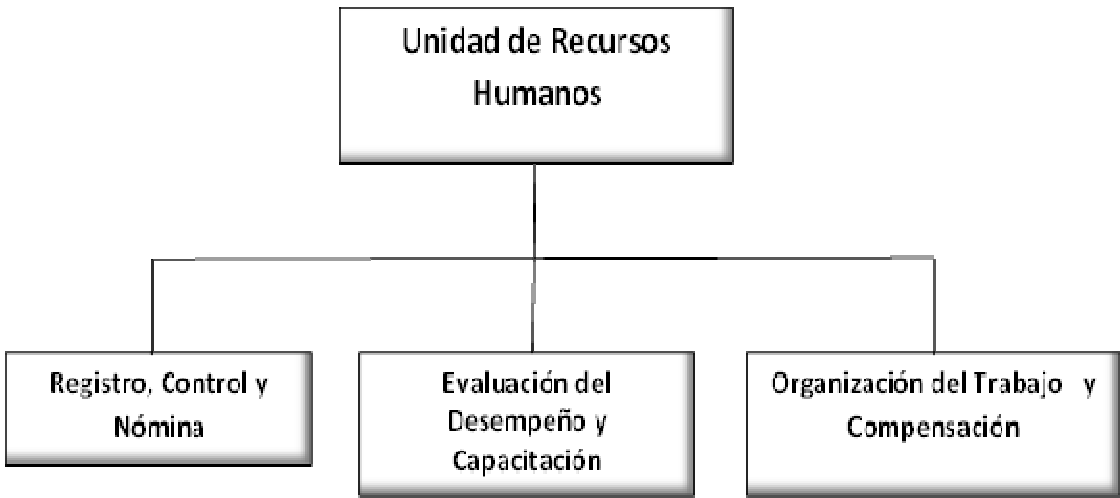
Se puede observar en los gráficos No.IV.-2 cómo deben estar agrupados las estructuras de gestión de recursos humanos de acuerdo a las condiciones y naturaleza

de cada organización, esta se deja abierta para que de acuerdo a su realidad puedan asumir la que más se adapta.

Agrupamiento I



Agrupamiento II



Agrupamiento III



Atendiendo a las disposiciones del órgano rector (MAP) en la realidad dominicana se aplican las funciones para gestionar los recursos humanos a través de los diferentes subsistemas de gestión de políticas de recursos humanos que dispone la Carta Iberoamericana de Función Pública; estas estructuras deben responder a las funciones que están organizadas de la siguiente manera:

Planificación.

Todo sistema de función pública necesita articular un instrumental de planificación, mediante el cual la organización realiza el estudio de sus necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos a corto, medio y largo plazo, contrasta las necesidades detectadas con sus capacidades internas, e identifica las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias (CLAD 2003). Desde la teoría de la ciencia de la Administración deben ejecutarse cinco funciones básicas: planear, organizar, dotar de personal, dirigir y controlar. En la gestión de recursos humanos como sistema administrativo la planeación es una función que reviste de mucha importancia. Para George Bohlander y Scott Snell (2008) es: “el proceso de anticipar y hacer previsiones ante el ingreso de personas a una organización, su estancia en ella y su salida de la misma” (p. 50). Este contribuye de manera directa con la organización, con los directivos y con el desarrollo de las políticas del área, porque se organiza de manera efectiva el servidor público con el propósito de poder lograr los objetivos y metas organizacionales.

La ley 55 del 22 de noviembre de 1965 estableció el Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa, integrado por las Oficinas Nacionales de Planificación,

Presupuesto y Estadísticas y la ONAP. Este Sistema era supervisado por el Secretariado Técnico de la Presidencia [hoy Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo] (Castillo Lugo, 2002). La creación de este sistema no ha impedido que se dificulte el poder contar con datos organizados y las estadísticas necesarias en cada una de las estructuras de la administración central para desarrollar las funciones en cada una de estas áreas, así como estos datos tan importantes en la implementación de los otros subsistemas.

En la República Dominicana la realización de la planificación de recursos humanos no se determina a partir de las prioridades y orientaciones estratégicas de las organizaciones, si no que esta se ejecuta por las condiciones imperantes en el momento y por condiciones de índole política-clientelar. Se observan prácticas flexibles que permiten satisfacer puntualmente las necesidades de personal, pero las mismas no responden a criterios de planificación sustentados en esas necesidades. Dichas prácticas son: 1) Extensión de la jornada laboral del personal en servicio con un pago adicional compensatorio, 2) traslado de personal de una institución a otra, 3) contratación de personal bajo la modalidad nominal, y, 4) asignación de nuevas responsabilidades al personal en servicio dentro de su jornada laboral sin pago compensatorio (ALEPH SA., 2002:30-31).

El órgano rector del empleo público y de los distintos sistemas y regímenes en la administración pública emitió la resolución 163-2010, donde se institucionaliza el sistema de planificación y presupuesto de recursos humanos del sector público bajo el mandato de la Ley de Función Pública. Es una acción que cumple con los objetivos propios de este subsistema.

Organización del Trabajo.

Para la Carta Iberoamericana de la Función Pública la organización del trabajo requiere instrumentos de gestión de recursos humanos destinados a definir las características y condiciones de ejercicio de las tareas (descripción de los puestos de trabajo), así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas (perfiles de competencias). “Este proceso incluye la integración a la organización de los nuevos miembros, el diseño del puesto y la evaluación del desempeño en el puesto”. (Idalberto Chiavenato 2007:195).

Con el propósito de logra organizar la administración pública el poder ejecutivo emite el Decreto 527-2009 que reglamenta la Estructura organizativa, Cargos y Política salarial, con el objetivo de establecer las normas y procedimientos para la creación, clasificación, modificación y supresión de los cargos presupuestales del personal de los institutos definidos en el ámbito de aplicación, así como regular lo referente a la

política salarial del sector público. El Ministerio de Administración Pública (MAP), emitió la resolución ministerial 164/2010 que aprueba el instructivo sobre la creación, clasificación y supresión de cargos; esta resolución es una medida que busca “orientar el proceso de creación, clasificación, modificación y supresión de cargos en las instituciones del Estado” para dar cumplimiento a la regulación de la ley de Función Pública. Estas disposiciones se unifican con la resolución No. 165/2010 que aprueba el instructivo para la valoración de cargos en la administración pública; así como la ley 105/07 de regulación salarial con el fin de poder unificar en una escala los sueldos de los servidores públicos; sin embargo, esto no ha impedido una “burocratización” en los puestos de las diferentes organizaciones, existiendo una dispersión en cuanto a tareas y sueldos devengados por ese mismo puesto.

Gestión de Empleo

La efectividad de los principios definidos para el acceso al empleo público exige muy especialmente que los sistemas de función pública protejan eficazmente la profesionalidad e imparcialidad de los órganos que gestionan y resuelven los procedimientos (CLAD). Este subsistema es imprescindible para la puesta en marcha de un proceso de profesionalización de los servidores públicos, porque a través de este ingresan de manera técnica las personas idóneas, con el perfil y las competencias que amerite el puesto de trabajo. Además, se llevan a cabo diferentes acciones de las etapas del proceso de reclutamiento y selección de personal como el medio que tienen los servidores públicos para acceder a la administración pública y al proceso de profesionalización. Cumpliendo con las atribuciones propias de sus funciones el Ministerio de Administración Pública resuelve emitir la Resolución No.81-2010

del Instructivo de Reclutamiento y Selección para cargos de la Carrera Administrativa en la Administración Pública y la resolución No. 021-2015 “instaura el portal de concursos públicos, CONCURSA, como un medio o bolsa de empleo público, para que el ciudadano/a pueda conocer las vacantes que existen en las diferentes entidades estatales, pueda acceder a la oferta de trabajo en la Administración Pública, postularse, concursar, realizar la consulta y el seguimiento de los procesos en los que participa.”

Con la puesta en ejecución de estas disposiciones, se sientan las bases del establecimiento de un sistema de gestión de recursos humanos amparado en una normativa con los procedimientos reglamentarios necesarios, dándole un carácter institucional.

Evaluación del Rendimiento.

Esta política de recursos humanos puede servir, para introducir cambios en la cultura organizativa, modificar el clima laboral y apoyar la planificación de personal. De hecho, “abordar la evaluación como una medida aislada carece de lógica (...) e incluso es difícil concebir su sentido si está aislada del resto de políticas organizativas, especialmente las de recursos humanos” (Losada y Xirau, 1995, citado por Ramió: 2002:83).|

Esta es una herramienta poderosa para diagnosticar la capacidad de gestión del sector público, y una de las variables que incidirá en la capacidad real de respuesta de los entes y órganos del Estado frente a los desafíos del entorno.

La evaluación del desempeño de los servidores públicos implica la posibilidad real de que se establezca la responsabilidad individual y colectiva por la gestión pública frente a la sociedad. (Fernández del Toro 2005:118).

La aplicación de los procesos con los cuales se rige este subsistema está contenida en la Guía del Evaluador para la aplicación del proceso de gestión y evaluación del desempeño basada en el logro de metas o resultados, la capacidad para ejecutar el trabajo o competencias y en el cumplimiento del Régimen Ético y Disciplinario, de la resolución ministerial No.39-2014 del MAP.

Gestión de Compensación y Beneficios Laborales

Ramió y Salvador (2002) destacan que: La retribución es otro de los elementos esenciales que contribuyen a definir el sistema de servicio civil. Puesto que el conjunto de compensaciones que efectúa la organización y que percibe el trabajador por el desarrollo de su actividad profesional puede variar según los factores que determinan la

cuantía, los sistemas de compensación o la modalidad de pago, su concreción se concibe como un mensaje directo a la cultura organizativa que se pretende promover (p.81).

Según plantea un informe relativo a la política salarial de la República Dominicana, “la política salarial se constituye en uno de los incentivos más importantes para el desempeño de los empleados de cualquier organización, pues si se diseña de forma adecuada, posibilita remunerar mejor a aquéllos que más aportan para el logro de los resultados esperados. Por otro lado, si esta política implica distorsiones salariales, podrá provocar el efecto inverso, esto es, generar una falta de estímulo a la actuación de los servidores; luego, es fundamental que sea consistente” (Marconi, 2006, p.1). En este sentido el sistema de gestionar las relaciones que se establecen entre los servidores públicos y el Estado se elaboró la ley No. 105/2013 con el fin de desarrollar unas políticas salariales “fundamentadas en los criterios de la Buena Administración, como la ética y la transparencia, para, a través de ella, erradicar el efectivo funcionamiento de las entidades estatales...”²⁷. Esta ley tiene por objeto establecer el marco regulador común de la política salarial para todo el sector público dominicano, con la finalidad de proporcionar una remuneración equitativa que sirva de estímulo a los servidores públicos para alcanzar, con niveles de rendimiento y productividad, los objetivos del Estado.

En la actualidad no se han tenido los resultados que se debieron obtener con relación a la elaboración de dicha ley. Existen muchas distorsiones salariales y se podría decir que existe en los funcionarios de altos cargos una actitud clientelar para no acatar las disposiciones normativas, son muy pocos los que respetan los mandatos de dicha ley, manejan la asignación de los sueldos de los servidores que designan a los criterios de su libre voluntad.²⁸

En el establecimiento de un sistema de compensación y beneficios laborales, señala Montero (2003) que en el país no existe en la práctica un sistema salarial en la administración pública dominicana, dándose grandes distorsiones pues algunos incumbentes ponen los sueldos que se les antojan, atendiendo a relaciones políticas,

²⁷ Ministerio de Administración Pública 2014, Ley No.105/13.Rep.Dom. pag.3.

²⁸ Esto contradice las disposiciones de la ley de regulación salarial, la ley de Función Pública y la propia Constitución del país que en el artículo 144 donde se establece el mandato de compensación de acuerdo al mérito y características de la prestación del servicio.

primarias y de otros tipos. Esto se constituye en un desorden administrativo por la falta de institucionalidad en el sistema de políticas de la gestión de recursos humanos. De lo dicho anteriormente han transcurrido varios años y la situación permanece igual a pesar de contarse con la ley 105/07 de regulación salarial.

Gestión del Desarrollo Profesional.

Para lograr que el sistema de profesionalizar el servidor del Estado tenga éxito, se hace necesario darle el justo lugar que amerita el subsistema de formación y desarrollo de personal, puesto que a través de este el servidor podrá estar en condiciones de preparación para acceder a los procesos de concursos a fin de ingresar a la carrera administrativa. Esta formación y capacitación debe ser continua, con un criterio sistemático, desde que el servidor ingresa a la administración pública procurando con esto el desarrollo de sus capacidades y habilidades.

Max Weber dice “Se tiene que elegir entre la burocratización y el diletantismo de la administración; y el gran instrumento de la superioridad de la administración burocrática es este: el saber profesional especializado [...] que requiere de modo indispensable [...] la formación profesional” (1964,1:178). Beltrán Villalva (1997). Los empleados públicos han de acreditar en su reclutamiento y selección una formación que les permita acceder a un puesto de trabajo dependiente de alguna de las administraciones públicas, tanto la formación específica orientada a la actividad que en él han de llevar a cabo como la genérica propia de la condición profesional del servidor público. (p.52).

El desarrollo de las acciones propias de este subsistema es una competencia del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); las atribuciones les son concedida en la ley 41/08 en su artículo 10: “tendrá a su cargo la ejecución, coordinación, seguimiento y evaluación de los procesos de inducción, formación y capacitación del personal de los órganos y entidades sujetos a la presente ley, de conformidad con las políticas, planes, estrategias y programas que apruebe la Secretaría de Estado de Administración Pública” (hoy Ministerio Administración Pública). Asimismo, realizará los estudios e investigaciones para la mejora del funcionamiento de la administración pública que le sean encomendados. Actualmente este órgano

desarrolla diferentes estrategias con el fin de ejecutar los planes y programas diseñados para cumplir sus funciones; dentro de estos y por considerarlo importante, se debe destacar el Concurso Nacional de Administración Pública 2016, que actualmente se está llevando a cabo. Más adelante haremos la descripción del mismo para completar el análisis de las estrategias implementadas por este organismo.

Rol del Instituto Nacional de Administración Pública en el Proceso de Reforma y Modernización del Estado

La Estrategia Nacional de Desarrollo, República Dominicana 2010-2030, aprobada el 26 de enero del 2012, en el Eje 1: Procura un Estado Social Democrático de Derecho con instituciones que actúan con ética, transparencia y eficacia al servicio de una sociedad responsable y participativa, que garantiza la seguridad y promueve la equidad, la gobernabilidad, la convivencia pacífica, el desarrollo nacional y local. En el objetivo general 1, establece: Administración Pública eficiente, transparente y orientada a resultados.

Con antelación, un claro referente en torno a la profesionalización en la administración pública del estado dominicano, lo constituyen la aprobación a unanimidad de la Ley No. 41-08 de Función Pública y la Constitución Dominicana, proclamada el 26 de enero del 2010.

A continuación un cuadro que presenta los presupuestos generales asignados al INAP durante los últimos cinco años, la inversión en capacitación limitada al pago de honorarios a facilitadores por año y la cantidad de servidores capacitados.

Cuadro IV.1
Presupuesto de los últimos cinco años, Inversión en pago a Facilitadores y
Cantidad de Servidores Públicos Capacitados

PRESUPUESTO DEL INAP DE REPUBLICA DOMINICANA POR AÑO				
Año 2011	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Año 2015
65,695.00	65,695.00	78,263.00	78,263.00	78,263.00
INVERSION EN PAGO DIRECTO A FACILITADORES POR AÑO				
5,385.00	5,269.00	9,633.00	9,949.00	8,000.00
SERVIDORES PÚBLICOS CAPACITADOS POR AÑO				
7,660.00	11,118.00	21,910.00	24,473.00	17,756.00

Como puede apreciarse, el presupuesto del INAP se ha mantenido en niveles muy limitados, verificándose un ligero aumento que no superó los trece millones de pesos del año 2011 al 2013; manteniéndose estancado durante los últimos tres años.

La inversión en el pago de honorarios a facilitadores no ha superado los diez millones de pesos, logrando llegar a una población máxima de 24, 473 servidores capacitados en el año 2014.

A pesar de una inversión tan limitada para capacitación, se ha podido incrementar la meta de servidores públicos capacitado; esto ha sido posible por esfuerzo conjunto de las instituciones quienes asumen el pago del 50% de los honorarios a los docentes. Los recursos económicos que se han invertido en la capacitación de los servidores público es insuficiente en relación a la cantidad de servidores que tiene la administración; esto si se toma en cuenta para este análisis la variable cantidad, y si es en relación a la cantidad de servidores públicos que demandan formación y capacitación, esta cifra se podría decir que es menos significativa. Unos de los factores que más han influido en la República Dominicana para que se haya retardado la instauración de la profesionalización de los servidores públicos ha sido el poco apoyo

técnico y presupuestario para desarrollar programas de formación y capacitación a esos servidores, siendo el bajo nivel en la formación y capacitación, factor determinante para el desarrollo de capacidades y destrezas que impide que pueda ejecutar las funciones del puesto laboral.

En la administración pública existen otros órganos que realizan funciones de formación y capacitación con el propósito de desarrollar programas específicos de algunas organizaciones que tiene servidores de carreras especiales, pero estas Escuelas no están instituidas en la ley de Función Pública. Estos son: Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal (CAPGEFI), para desarrollar programas dirigidos al sector Financiero; Escuela Nacional de la Judicatura, dirigida a la carrera judicial; Escuela Nacional de Control, dirigida al personal de la Contraloría General de la República; Escuela Nacional del Ministerio Público, dirigida al ministerio público; Escuela Nacional Penitenciaria, tiene a su cargo formar a los aspirantes a ingresar al sistema de vigilancia penitenciario; Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil, para la formación y actualización del personal de la Junta Central Electoral (JCE). Estas son organizaciones que pertenecen al sistema de formación y capacitación del Estado Dominicano.

En este sentido tienen transcendencia las políticas formativas de los empleados públicos, no tanto para que aprendan las últimas técnicas y habilidades, cada vez más semejantes al sector privado, sino por la transmisión de una serie de valores, creencias y estilos determinados necesarios para cumplir las decisiones adoptadas. (Arenilla Sáez 2010:59).

Cassese (1989) dice que la formación de los servidores públicos se orienta a una de estas tres finalidades: prepararlos profesionalmente (caracteriza el modelo británico tradicional), formarlos para que lleven a cabo la transformación de una Administración obsoleta o subdesarrollada (finalidad a la que correspondería el modelo mejicano, o el de la llamada reforma tecnocrática española de la primera mitad de la década de los sesenta) o capacitarlos para formar parte de la dirigencia del país (objetivo propio del modelo francés), dice “la mitad de los experimentos formativos de los países en vías de desarrollo, y al menos un tercio de los europeos, fracasa por no estar claro el objetivo que se quería conseguir”(p.435 citado por Beltrán 1997).

Beltrán Villalva (1997) “la formación de los empleados públicos con algunas garantías de éxitos si se fijan con claridad los objetivos que se pretenden”. (p.66). La garantía de que en la Administración pública se cuente con servidores capaces profesionalmente, es que el acceso al empleo se oriente por el valor del mérito profesional y este se produzca por medios de objetivos imparciales (...) es de reconocer la importancia de la calidad de la formación y capacitación de los servidores públicos.

Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales.

Este subsistema corresponde a lo que la ciencia de la Administración le llama la higiene y la seguridad laboral, dos actividades muy relacionadas “porque garantizan que en el trabajo haya condiciones personales y materiales capaces de mantener cierto nivel de salud de los empleados”. La interrelación entre estas dos acciones que se llevan a cabo en las organizaciones se da porque mientras que la higiene es de índole normativa y de prevención de la integridad física y mental, la seguridad es del aspecto técnico para prevenir accidentes laborales (Chiavenato 2007:332). Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) “la salud es un estado total de bienestar físico, mental y social, y no solo consiste en la ausencia de males o enfermedades.

En el país, este es un subsistema que su inició su aplicación en el año 1991 aproximadamente, con la pasada ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (14/91) con el fin de: “moldear un ambiente de prepotencia e inconductas, producto de un cúmulo de prácticas nocivas al verdadero sentido del servicio público; como clientelismo, nepotismo, autoritarismo, incapacidad, deshonestidad.” (Montero 2015:376). Este mismo autor la define como: “un conjunto de disposiciones normativas, técnicas y de procedimientos que regulan y orientan la conducta y las relaciones de los servidores públicos desde una perspectiva de derechos y deberes, frente a las instituciones en las que laboran, con miras a preservar los intereses públicos y de los propios servidores.”(p.376). Las relaciones laborales son factores muy importantes para el convivir entre los servidores y para el establecimiento de las buenas relaciones de estos con los directivos. Para esto se dispone la formación de las Asociaciones de Servidores Públicos la cual tiene mandato constitucional y de la ley 41/08, por lo que se emite la Resolución Ministerial No. 103-2011 para darle disposición de actuación.

Para el buen desempeño del servidor público en su lugar de trabajo es necesario que se desarrollen una serie de acciones que logren crear un ambiente adecuado, acogedor y con los niveles de seguridad e higiene que amerita. Las teorías Administrativas describen las características que debe poseer un ambiente laboral adecuado, así como implementar una serie de técnicas usadas para proveer los problemas que puedan ocurrir en un ambiente laboral.

Con el propósito de poder ejecutar las acciones propios de este subsistema se resoluto para este con el No. 09-2015 que aprueba la Guía Metodológica para la implementación del Subsistema de Seguridad y Salud en el Trabajo en la Administración Pública (SISTAP). Es esta otra de las muchas disposiciones que se constituyen en elementos importantes para el correcto proceso de la implementación de la profesionalización de los servidores públicos.

Estas disposiciones son importantes para el servidor público porque le resguardan su salud física y ocupacional como un derecho y un deber de protegerse y proteger los bienes de su organización.

4.2.4.- Análisis de los procesos administrativos en la pasada ley 14/91 sobre la Carrera Administrativa y la actual ley 41/08 de la Profesionalización de los Servidores Públicos.

La Carta de la Función Pública (2003) define ésta como el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se articulan y gestionan el empleo público y las personas que lo integran en una realidad nacional determinada. Para esta definición todos esos arreglos están constituidos por un conjunto de procesos y procedimientos administrativos emanados de la ciencia de la administración y las ciencias sociales, cuyos objetivos en la administración pública es hacerla eficiente y que logre satisfacer el bien común. Para hacer realidad estos conceptos es necesario accionar un conjunto de políticas del área de la gestión de recursos humanos que las hagan posibles y viables. Estas políticas las diseñan los diferentes actores involucrados en las estructuras de los gobiernos; para este caso lo que es la administración pública, creando las condiciones necesarias para que esta sea parte de la realidad de la cultura organizacional. La ley de función

pública crea los mecanismos y procedimientos para hacer cumplir sus mandatos la mayoría de los cuales descansan en un sistema de gestión de recursos humanos.

Anteriormente el concepto de función pública no tenía la misma connotación jurídico-administrativa que tiene en la actualidad; el significado que hoy se asume es de uso reciente, el mismo tiene una connotación igual a lo que es para la administración científica la gestión de personal.

El sistema dominicano de administración de recursos humanos está estructurado en dos regímenes; el régimen de Servicio Civil que regula las relaciones de trabajo y conducta entre el Poder Ejecutivo y los servidores públicos, y el régimen de Carrera Administrativa, de aplicación gradual, al cual se accede mediante evaluación de los méritos del personal en servicio o por concursos públicos de oposición.

Luego de muchos años, acontecimientos y dificultades acumulando todas las deficiencias en un sistema de gestionar el personal de la administración pública regido por clientelismo y el reparto del “botín”, es que la otrora Oficina de Administración y Personal (ONAP), luego de haber redactado ocho proyectos de ley del Servicio Civil desde la década de 1960, es que se logra la promulgación de la ley 14/91. La ONAP carecía de las atribuciones necesarias para garantizar el cumplimiento de la ley, por ser una oficina del tercer nivel de la administración pública con insuficientes vinculaciones en materia de gestión y rendición de cuentas con las oficinas ministeriales de recursos humanos. En su primer decenio, la ley fue implementada solo muy parcialmente. En 1994 se emitió un decreto para reglamentar los procedimientos de la ley; seguido en 1996 se creó un manual general de clasificación para los puestos del gobierno central junto con una batería de instrucciones de la ONAP respecto, entre otros aspectos, a las evaluaciones de desempeño, un régimen de ética y disciplina y el registro y control del personal (Ventura Camejo y Montero, 2008).

La promulgación del Servicio Civil y Carrera Administrativa en la ley No.14-91, aunque en el momento llenó un vacío en materia de regulación entre el Estado y los empleados públicos, fue tardía en el contexto nacional e internacional, ya que la misma contenía muchos aspectos que eran contradictorios en la aplicación, y en el momento ya estaban surgiendo en la región un sistema de servicio civil más profesionalizado para los servidores públicos, el cual ejercía influencia en la opinión del país. Uno de los defectos de esta ley se localiza en el artículo 28, que establece lo siguiente: “Los empleados de carrera y aquellos con diez (10) años o más de servicio ininterrumpido en la Administración Pública, y que no califiquen para recibir la correspondiente jubilación, que sean separados del servicio en forma injustificada o por haber sido suprimido su cargo, tendrán derecho a recibir una indemnización.....” Esta ley consagró dos figuras: el servicio civil y la carrera administrativa.

El espíritu del sistema de carrera administrativa quedó socavado por los artículos de la ley 14/91 que disponían la estabilidad laboral para los empleados de carrera (Art. 33), al mismo tiempo que permitía los despidos injustificados, siempre que se pagara una indemnización (Art. 28). Esto representó una deficiencia importante, en especial en un contexto de masiva rotación de empleados públicos – proceso al que localmente se conoce como “aplanadora” – cuando asumía una nueva administración. (BID 2014:9). Este era un problema que tenía la anterior ley 14/91; en este aspecto la ley adolecía de contradicciones para lo que se espera de un régimen de profesionalización de servidores públicos.

Otras de las dificultades que presentaba la ley 14/91 era que además, dependía de decretos presidenciales para evaluar a los funcionarios públicos a los efectos de la incorporación de los diferentes servidores que cumplieran con los perfiles, requisito para estos después de haber pasado por el concurso para un puesto determinado. No se contaba con unos procedimientos normativos que tuviera plena facultad para ejecutar políticas propias en su implementación. Hoy día ya esa problemática está superada.

Este sistema rígido de función pública profesional donde está integrada la carrera administrativa adolecía de muchas limitaciones dentro de las cuales se destacan: limitación en el resultado de verificaciones periódicas de la idoneidad, desempeño y capacidad profesional e inamovilidad absoluta. Max Weber: sostiene “a pesar de las

bondades del paradigma racional-normativo con que se supera el Estado patrimonialista o clientelar, el desarrollo del modelo burocrático de Estado posibilitaba que el cuerpo de funcionarios profesionalizados: “la burocracia”, adquiriera tal poder que lo autonomizara frente a la autoridades de los poderes Ejecutivo y legislativo y frente a la sociedad”. Han sido muchas las críticas que se le han formulado al sistema de carrera administrativa y estas contribuyeron a que se organizaran las diferentes acciones que condujo al diseño de una nueva ley de Función Pública, la que integró principios, procesos y procedimientos fruto del modelo que se tiene en la región, la Carta Iberoamericana de Función Pública.

Los procesos de incorporación de los servidores públicos a la carrera administrativa se consideran uno de los más importantes en el establecimiento de un modelo de profesionalización. Este ha tenido los siguientes resultados:

Las proporciones por período gubernamental y luego por año; se tiene que en el período 1994-1996 sólo se hizo una incorporación equivalente al 1.97% del total incorporado; del 1996 al 2000 se hicieron tres incorporaciones, para un 6.80%; del 2000 al 2004 hubo siete actos de incorporación, representando los incorporados el 90.21% del total, lo cual significa que es realmente del 2001 en adelante que los servidores públicos son tomados en cuenta para ser incorporados a la carrera administrativa. En relación al período gubernamental iniciado a final de 2004, se registró una incorporación de 158 servidores; las incorporaciones siguientes no se van señalar porque se procederá más adelante en este mismo apartado al análisis de la ley vigente, la 41/08. Aunque este sistema se considera un proceso que se exhibe como uno de los grandes logros del proceso de profesionalización de los servidores públicos, también ha tenido sus desventajas porque ha estado al alcance de un reducido cuerpo de servidores públicos “se excluyen de su aplicación a toda la gerencia alta y media, a numerosos cargos que sin ser de dirección se consideran de confianza...”²⁹

A principios de la década del 2000, las limitaciones para proseguir con la iniciativa de profesionalización del servicio civil en función de lo dispuesto por la ley de 1991 se hicieron cada vez más evidentes. Como lo expresó un analista, “mientras el artículo 28

²⁹ Julio C. Fernández del Toro 2005, pag.108.

[que permite el despido sin causa] estuviera vigente, la consolidación del sistema de carrera era claramente imposible” (Delmas, 2007: 60). Existía un fuerte cuestionamiento al sistema de carrera administrativa, al clientelismo político que ha operado históricamente en el país “....dichas deficiencias tenían que ver con exclusiones, incoherencias, lagunas, vacíos, contradicciones de la ley 14/91 las que obstaculizaban el despliegue del mérito, la estabilidad, las relaciones laborales, el ámbito de aplicación de su contenido”. (Montero2010:174).

Entre las muchas razones que condujeron a la reforma de una nueva ley de función pública está el elevar el estatus del órgano rector a la categoría de ministerio, ya explicado en otro apartado. En esta ley, en su artículo No. 9 se establece la estructura de este órgano en tres áreas: Función Pública, Fortalecimiento Institucional, y Evaluación del Desempeño Institucional.

La implementación integral de la nueva ley de Función Pública la 41/08 por la capacidad de abarcar de manera amplia la estructura del Estado exigía la estructuración y diseño de reglamentaciones para poder ser implementada y la modernización de una variedad de subsistemas del servicio civil. “Las prioridades del recientemente electo Leonel Fernández en su tercer mandato presidencial resultaban auspiciosas para tal profesionalización, ya que en 2008 esta había sido parte de las propuestas de campaña del Presidente Fernández y estaba incluida en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010–2030” (Schrang, 2010). En ese contexto, el MAP emitió una serie de instrucciones para reglamentar la aplicación de la nueva ley, referidas al reclutamiento y selección, evaluación del desempeño, relaciones laborales, estructura organizativa, política de cargos y remuneraciones, planificación y presupuestación de recursos humanos, creación y clasificación de puestos, y capacitación y desarrollo de capacidad (Strazza, 2012; Ventura Camejo, 2010). También están vigentes una serie de resoluciones y los reglamentos necesarios para el propósito de la misma.³⁰ Además, fueron emitidos una serie de decretos por el poder ejecutivo para hacer más viable la aplicación de la ley.³¹

³⁰ En el anexo No.6-B A se pueden observar las diferentes resoluciones y reglamento el propósito de las mismas.

³¹ En el anexo No.6-A el cuadro con los diferentes decretos emitidos.

“La ausencia de una carrera administrativa con rango constitucional y la existencia del principio de inamovilidad de los funcionarios de carrera o del mérito personal para tener acceso a puestos de gobierno han hecho que la burocracia dominicana haya sido víctima de un proceso político clientelar que ve en el empleo público un botín que deviene en prenda del ganador del proceso comicial”. (Pina, 2010, p..10).

Así ha ocurrido en el caso de República Dominicana (Iturbe de Blanco, 2002), donde la designación de los equipos de gobierno ha obedecido al logro de los equilibrios de poder necesarios para gobernar con minoría en el Congreso o con margen estrecho. Los presidentes han utilizado en su mayoría, personas con vinculaciones políticas y de muy variada formación y experiencia. El estilo de los presidentes no ha sido el de trabajar con equipos coordinados y armónicos; ha sido un estilo individual, centralizado y a hasta conformacional, agudizado por la inexistencia de una tecnocracia suficientemente estable.

La carrera administrativa debe articularse a un criterio de gestión de los recursos humanos que haga eficiente las acciones de formación y le dé un sentido estratégico basado en objetivos de desarrollo organizacional: “qué tipo de organizaciones queremos, cuáles métodos de gestión deben ser prioritarios, qué tipo de recursos humanos necesitamos, cómo los formamos para que sean parte integral de los procesos de cambio y cómo los evaluamos e incentivamos.” José Oviedo en el año 2004 hace unas reflexiones con respecto a los elementos que deben considerarse, para profesionalizar la función pública en la República Dominicana, dice: “es imperativo articular la ampliación del ingreso a la carrera administrativa con una estrategia de entrenamiento y formación y con una estrategia de cambios institucionales ligados a la reforma y modernización del Estado. Las instituciones no pueden cambiar si no hay cambios de paradigmas, habilidades y métodos en sus recursos humanos”.

Para Ramió y Salvador (2002) “La carrera administrativa es otra de las dimensiones esenciales para definir el modelo de servicio civil, aunque resulta ser uno de los temas no muy bien resueltos por los diferentes modelos de referencia”. En el nuevo régimen de servicio civil de la Republica Dominicana se sigue valorando la carrera administrativa como una de las categorías que pueden alcanzar los servidores públicos.

En ese año, esa característica del servicio civil planteado anteriormente era factible para el contexto del momento, como prueba para ser considerada en los diálogos y debates como elemento que resultó significativo y que hoy día la ley que rige el ejercicio del servidor público procura el principal objetivo de profesionalizarlo, para, de una vez por todas, poder lograr arrancar el clientelismo político de la administración pública.

Con el paso de los años y la evolución que ha alcanzado la administración pública, el proceso de incorporación a la carrera administrativa ha tenido diferente acogida e importancia tanto para el servidor como para el directivo público de medio mando, proporcionando esto que el mismo sistema priorice y valore algunas áreas del sistema de la administración para este proceso. Con el objetivo de poder institucionalizar el proceso de incorporación de los servidores públicos a la carrera administrativa, se han diseñado diferentes instructivos y procedimientos establecidos por resoluciones ministeriales, los cuales se describen a continuación:

Resolución No. 97-2011: que establece los criterios sobre situaciones especiales a los fines de incorporación a Carrera Administrativa.

Resolución No. 98-2011, establece el procedimiento que se debe seguir cuando un servidor de Carrera Administrativa haya participado en un Concurso Interno Abierto y resulte seleccionado del mismo.

Resolución No. 050-2015 que aprueba el Instructivo de Incorporación al Sistema de Carrera Administrativa por Evaluación Interna.

Resolución No. 71-20015, establece el instructivo que guía las Evaluaciones sobre los diferentes factores a ser considerados, con el propósito de fortalecer este proceso y reconociendo los “derechos que tienen las personas con la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo”.

La meta alcanzada en la incorporación de los servidores públicos a la carrera administrativa en relación a la cantidad, ha sido el siguiente:

Luego de haberse promulgado la ley 41/08 en el Ministerio de Administración Pública comienza un proceso de reforma y modernización con el propósito de adecuar las estructuras orgánicas y funcionales de esta organización a las exigencias que demandaba la nueva normativa para poder implementar los planes, programas y proyectos que requiere el modelo de profesionalización de los servidores públicos. Para esto se dictan una serie de Resoluciones y Decretos, entre los cuales están:

La Resolución No.01-2009 donde se aprueba una nueva estructura orgánica para la Secretaria de Estado de Administración Pública (SEAP).

El Reglamento No.528-09, Orgánico Funcional del Ministerio de Administración Pública; en su artículo 27 faculta al Ministro de Administración Pública a realizar cambios en los niveles superiores de la estructura organizativa de la institución, sometidos conforme el procedimiento establecido para la aprobación de estructuras organizativas para todas las instituciones del Estado.

Resolución No.18-2012, que modifica la estructura organizativa del Ministerio de Administración Pública (MAP).

Decreto 586-09, Reglamento orgánico y funcional de la que se llamaba Secretaria de Estado de Administración Pública (SEAP), hoy MAP, por un mandato de la Constitución del año 2010, que disponía el cambio de nombre de todas las Secretarías de Estado a Ministerios de Estado.

4.2.5.- Las características de los programas y proyectos de organismos internacionales para la implementación del servicio civil.

En el marco de las diferentes acciones implementadas con el fin de lograr hacer más eficiente la administración pública y con el apoyo de organismos multilaterales, se creó el Programa de Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo - Pro-Reforma - financiado a través del Programa 1176/OC-DR del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y el gobierno de la República Dominicana, el cual busca lograr una gestión pública mejorada que permita “desarrollar una Capacidad Institucional Permanente y Suficiente, en el ámbito de la Administración Pública (AP) Central, que apoye al

gobierno a controlar las macro-variables, desarrollar una política distributiva, equitativa y mejorar la eficiencia en la focalización del gasto social” (Mejía Almánzar 2008:61).

Pro-Reforma estableció como uno de sus objetivos, instalar una masa crítica de funcionarios en condiciones de promover la modernización institucional y a su vez, ejecutar actividades relacionadas con la reestructuración, racionalización, organización, funcionamiento, régimen interno y profesionalización de la Administración Pública (Cuello 2008:73).

Es por ello que una de las primeras tareas llevadas a cabo por Pro-Reforma fue la identificación de las entidades rectoras del servicio civil y la carrera administrativa, así como de la formación de los servidores públicos, ya que estos organismos deben ser los principales actores en este proceso de reforma y modernización para poder lograr los cambios requeridos en esta materia, junto con la elaboración conjunta de un plan de operaciones que guíe las actividades a desarrollar y permita evaluar el impacto del programa y las acciones emprendidas (Cuello, 2008:74).

Con el interés de que la propuesta de Pro-Reforma se pudiera desarrollar, se elaboraron distintas estrategias que lograron diseñar diferentes programas que implementaron diversas actividades y acciones articuladas con expertos nacionales e internacionales, las que contribuyeron a que el país sirviera de modelo a otros países de Latinoamérica en ese proceso de fortalecimiento del servicio civil y la carrera administrativa. Estas estrategias han sido señaladas en los capítulos anteriores.

Con el objetivo de poder implementar de manera integral las diferentes reformas y que las mismas tuvieran una visión de Estado, se crea el Programa de Reforma y Modernización del Estado (PARME), el cual consiste en un convenio de financiamiento de 550 millones de pesos dominicanos, no reembolsables, con la Unión Europea, y que contiene los componentes siguientes:

- a) Administración Pública
- b) Justicia
- c) Descentralización.

Es para el componente de Administración Pública que se financiaron para el diseño de los diferentes programas y proyectos que dieron como resultados la elaboración de la ley 41/08, con el fin de corregir los diferentes errores que adolecía la ley 14/91 en la implementación de un sistema de profesionalización del servicio civil, y que ha venido a llenar el vacío del orden institucional y de políticas públicas.

Todas las debilidades que adolecía el servicio civil en el pasado conllevaron a que se “abordara la reforma de la Función Pública mediante la promulgación de una nueva Ley. En este empeño el Programa de Reforma y Modernización del Estado (PARME), un programa de la Unión Europea que fue iniciado en 2002 y se le asignó un presupuesto de 40 millones de euros. Este programa estaba orientado a la reforma del Estado y tenía como uno de los pilares la modificación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa”. Esta era la ley 14/91 y en la actualidad es la 41/08. Así como desarrollar diferentes iniciativas y proyectos que vayan hacia la consecución de la implementación de un proceso de profesionalización para los servidores públicos. (CONARE 2008:61).

A través de diferentes iniciativas que se han implementado con el propósito de poder incidir en un proyecto de reforma y modernización en la administración pública, varios organismos internacionales han desarrollado programas diversos con estos propósitos. Tal como señalamos anteriormente, uno de estos es Pro-Reforma, que financió diferentes proyectos para el desarrollo de políticas del sistema de gestión de recursos humanos.

Unos de estos proyectos es la ejecución del Sistema de Administración de Servidores Públicos, SASP, “los ancestros del SASP han sido, la necesidad de implementar un gran archivo o base de datos, denominado Registro Nacional de Servidores Públicos, RNSP, en el cual estaría los datos laborales y biográfico de los servidores públicos, y además, la necesidad de implementar un sistema común de nóminas, que ayude a resolver los múltiples inconvenientes de las diversas y numerosas nóminas existentes en instituciones. Profundizando en el análisis de los requerimientos para la administración de los recursos humanos o capital humano, y tomando en cuenta los requerimientos de sostenibilidad y mantenimiento del RNSP y las nóminas, se ha podido determinar la

necesidad de un Sistema de Administración de Servidores Públicos, SASP, integrado y que abarque la gestión de manera completa” (Mejía A., 2008:60).

Este proyecto se enmarca dentro del Programa de Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo, Pro-Reforma, financiado a través del programa 1176/OC-DR del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, el cual busca lograr una Gestión Pública Mejorada que permita “desarrollar una Capacidad Institucional Permanente y Suficiente, en el ámbito del Administración Pública (AP) Central, que apoye al gobierno a controlar las macro-variables, desarrollar una política distributiva, equitativa y mejorar la eficiencia en la focalización del gasto social.”(CONARE 2008:61). Fue un proyecto que llenó un gran vacío en la administración pública porque se crearon diferentes programas los cuales contribuyeron apoyar el diseño de normativas, leyes para el fortalecimiento institucional del país.

Este programa realizó diferentes proyectos en aras de poder desarrollar un sistema de profesionalización de servidores públicos en el país, dentro de estos se logró la implementación de una nueva ley de función pública (41/08), así como el fortalecimiento institucional del órgano rector hoy Ministerio de Administración Pública. Dentro de los proyectos implementados, los que necesitaban el apoyo de diferentes sectores nacionales e internacionales para poder reforzar los niveles intelectuales que fueron integrados en esos proyectos, en procura de tener más niveles de credibilidad en la población dominicana, específicamente ante el poder político que ejercía la ejecución en los niveles legislativo y ejecutivo.

El Programa de Apoyo a la Reforma de la Administración Pública (PARAP) surge en el 2010 para implementar la ley de Función Pública (41/08) y fortalecer al órgano rector (MAP). Trabaja con dos componentes: I-Apoyar la implementación del Plan Estratégico del MAP, y el II- dirigido a apoyar la participación de los actores de la sociedad civil y de la ciudadanía en general, en la implementación de la reforma de la administración pública. La ejecución de este programa ha logrado resultados muy importantes para los avances en materia del fortalecimiento de la profesionalización de los servidores públicos.³²

³² Muchos de estos resultados están señalados en el capítulo V de la presente investigación.

Con apoyo de fondos de la Unión Europea se crea por la Resolución Ministerial No. 16-2014 el Programa de apoyo a la Sociedad Civil y Actores Locales (PASCAL), que tendrá como objetivo principal coordinar todas las actividades tendentes a facilitar la ejecución del indicado programa del MAP.

4.3. La profesionalización en la administración recaudadora, caso Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

4.3.1. Los procesos de reformas y las normativas que rige la DGII.

La Dirección General de Impuestos Internos es la institución que tiene por misión de encargarse de la administración y/o recaudación de los principales impuestos internos y tasas en la República Dominicana. La misma, surge con la promulgación de la Ley 166-97, que fusiona las antiguas Direcciones Generales de Rentas Internas e Impuestos Sobre la Renta. En el 2006, La Ley No. 227-06 otorga a la Dirección General de Impuestos Internos personalidad jurídica y autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica y patrimonio propio, implicando fuertes procesos y transformaciones en los aspectos administrativos, financieros y de recursos humanos de la institución. Actualmente, la DGII cuenta con 27 administraciones locales, 17 colecturías, 16 estafetas, cinco estaciones de servicio, cuatro puestos de recaudación y una agencia local; distribuidas en todo el territorio nacional para realizar con eficiencia su labor recaudadora y ofrecer un buen servicio. (Moderna 6:9).

Estas reformas han dado respuesta al modelo de la nueva gestión pública que como dice Moctezuma (1999) caracterizada por la propuesta de política fiscal; en el país se dieron estas reformas en los años 90 siendo la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) la que emprendiera un proceso de reestructuración y organización en todas sus áreas. El área técnica fue modernizada colocándola a la altura de las instituciones recaudadoras de alta calidad de la región. Toda esta reforma de modernización hizo de la DGII un modelo de organización en el país.

En la Dirección General de Impuestos Internos se ha superado la cultura política clientelar por una cultura de eficientización técnica estratégica, integrando una serie de

valores dentro de los que destacamos para esta investigación: una administración eficiente en el desempeño de sus funciones siendo un referente para las demás instituciones del estado dominicano. A pesar de los cambios en esta institución, se percibe la necesidad de seguir profundizando en la gestión de recursos humanos, en lo referente a la creación del Reglamento de la Carrera Especial Tributaria.

4.3.2. Análisis de las políticas del sistema de gestión de recursos humanos en la DGII.

La DGII es una organización que pertenece a la estructura de la administración pública central. Estos deben regirse por un mandato de la ley 41/08, pero como existe cierta flexibilidad en los procedimientos para la implementación de ésta, los directores de la organización han introducido estrategias novedosas para la gestión de su personal. Una de esas estrategias la constituye la puesta en ejecución de la carrera tributaria, que se inscribe dentro de la facultad que le da la ley en el artículo No.6 de crear carreras especiales y específicas en determinados ámbitos públicos.

Si las instituciones que no aplican los procedimientos emanados del órgano rector (MAP) y establecen un sistema de servicio civil profesionalizante en base a las características de mérito, competencia, liderazgo y responsabilidad laboral, sean estas políticas emanadas de las teorías de la ciencia de la administración y porque han elaborado su propio sistema de gestión de políticas en el área de recursos humanos, constituyen una fuente importante de datos a explicar.

Según lo expresado por el experto en políticas tributarias Juan Hernández (2012) cuando se le pregunta, cual es la clave para que la República Dominicana se convierta en un referente para muchas administraciones tributarias afiliadas al Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, (CIAT) señala: “Pienso que la clave ha sido la claridad de propósitos y la visión integral con que la DGII ha abordado su proceso de transformación. Hemos trabajado paso a paso para lograr las metas que nos hemos propuesto. Y esas metas han pretendido fortalecer las capacidades de la organización para que logre sus objetivos. Nuestros esfuerzos han estado dirigidos a crear capacidades en la DGII, de planificar y cumplir los

objetivos que se plantean. Pero también de disponer de unos recursos humanos éticos y profesionalmente inobjetables”. En el último informe de la misión del Fondo Monetario Internacional sobre esta organización establece que la DGII tiene muchas fortalezas, las principales son: la calidad profesional de su personal y su motivación por trabajar en la institución; la infraestructura física que permite brindar una atención de calidad a los contribuyentes y propiciar que sus funcionarios tengan un estándar de igual nivel al sector privado; tiene un área tecnológica robusta que permite presentar soluciones y construir sistemas rápidamente; y tiene una cultura del cambio que le permite adaptarse fácil y creativamente a los nuevos escenarios.(entrevista aplicada al pasado Director General).

Han habido muchas estrategias implementadas por la DGII para gestionar el sistema de recursos humanos, entre los cuales destacan, operar con gente ética y profesionalmente inobjetable en un clima de trabajo óptimo; se ha logrado desde cinco pilares primordiales: la implementación de un modelo de gestión por competencias, un recurso para el proceso de reclutamiento y selección del personal que requiere la institución, un sistema de evaluación de desempeño por competencias, un sistema de carrera tributaria y administrativa y una gestión de la formación en la DGII. Se suma a esto el mejoramiento constante de las remuneraciones, los incentivos y compensaciones por desempeño.

Desde el 2004 se comenzó a trabajar en esa línea diseñando un sistema de reclutamiento y selección ejecutado por una empresa externa subcontratada, lo cual permitió disponer de las herramientas adecuadas para seleccionar la gente con las actitudes y aptitudes buscadas. Posteriormente este modelo de evaluación se extiende a todo el personal que ya laboraba en la DGII para garantizar que el modelo de gestión pudiera implementarse.

En el 2009 se establece definitivamente el modelo de gestión que permitió a la Gerencia de Recursos Humanos definir una nueva estrategia, sensibilización de la organización en desarrollo, comunicación y concientización a los líderes o gestores del cambio, tener su manual de descripción de puestos, definir los perfiles de competencias y revisar y actualizar el Decreto 166-10 que establece el

Reglamento Interno de Recursos Humanos de la Dirección General de Impuestos Internos.

Este reglamento interno dice: “La Dirección General de Impuestos Internos tiene por compromiso, ser una organización con prestigio que aplica sistemas, políticas y procedimientos para operar eficientemente, con un personal éticamente inobjetable, cuya finalidad es aumentar sostenidamente las recaudaciones y disminuir la evasión fiscal, aumentando la percepción de riesgo, en apego a las disposiciones de su marco legal”. Este reglamento le da la potestad a dicha organización al establecimiento de la carrera especial que es contemplada en la ley 41/08 en el artículo No.6, así como al diseño y ejecución de las políticas para gestionar a los servidores públicos de dicha organización.

En el artículo 9 de dicho reglamento, se instituye en la DGII un sistema de carrera el cual procurará la profesionalización de los servidores que en ella laboran, siendo este un sistema técnico que constituya la base de la administración de personal, que permita la igualdad de oportunidades para el ingreso, posibilite la permanencia, ascenso y promoción en los puestos de trabajo, regule los mecanismos de retiro y promueva la capacitación y desarrollo de los empleados de carrera, con base en el desempeño profesional.

Desde julio del 2010 a la fecha se han realizado cuatro (4) actos de carrera, y han ingresado en total 794 empleados en el sistema, correspondiente al 67% de los empleados que ocupan puestos de carrera. (Moderna 2012,11). Con esto se institucionaliza la carrera.

El sistema de carrera especial de la DGII se dividirá en los siguientes componentes: a) Puestos de Carrera Tributaria:, que comprenderá todos los puestos de trabajo que ejecutan procesos sustantivos o misionales de la administración tributaria. b) La carrera administrativa, que comprende todos los puestos de trabajo que por la naturaleza de sus funciones sirvan como soporte y apoyo a las labores en materia tributaria de la institución.

El ex director de la DGII dice cuando se le pregunta: ¿Cuál ha sido la experiencia en el manejo del factor humano en la administración tributaria? Mi experiencia ha sido enriquecedora. Luego de estos años no tengo dudas de la calidad de la gran mayoría de nuestros empleados. Hoy me alegro de la decisión tomada de confiar en un novedoso modelo de gestión de RRHH como lo hicimos en su momento. La DGII ha implementado un modelo de gestión del RRHH que es referente en el país y para administraciones tributarias. Pocas organizaciones del país reclutan, capacitan, evalúan y promueven su gente combinando las actitudes, los conocimientos y las conductas. Gente que además de poseer el perfil profesional, pueda trabajar en equipo, esté orientado a los resultados y sea receptivo al cambio. Y son pocas también las organizaciones que tienen dentro de sus requisitos de ingreso y desarrollo los valores de las personas. La DGII ha trabajado en buscar, formar y desarrollar mujeres y hombres honestos, dinámicos, responsables, comprometidos y leales.

El sistema de carrera busca regular las relaciones de trabajo entre la DGII y los servidores públicos que laboran en ella, establecer las normas de conducta, instituir los sistemas técnicos de gestión de personal, igualdad de oportunidades, la estabilidad en el cargo, y una remuneración justa y equitativa. Este sistema promueve las iniciativas que se traducen en múltiples beneficios para la institución y sus integrantes:

- 1- Igualdad de oportunidades de ingreso con la publicación de plazas vacantes, procesos abiertos de reclutamiento de nuevo personal y descripción de puestos.
- 2- Protección para el empleado, promoviendo la estabilidad y permanencia en el empleo independientemente del cambio de gobierno, la disminución de los despidos injustificados y la regulación de los mecanismos de jubilación y retiro.
- 3- Profesionalización de los empleados a través de la continua capacitación de los mismos, mayor oportunidad de ascensos y promociones sobre la evaluación de desempeño (Moderna.2006.27).

4.3.3.- Logros alcanzados en los procesos de profesionalización de la DGII

Los principales responsables de diseñar y ejecutar los diferentes procesos que se han llevado a cabo en la DGII, se han cuestionado sobre cuáles han sido los resultados? El proceso de reconversión organizacional ha estado basado en un pilar fundamental: la creación de una entidad autónoma que gestiona sus recursos humanos de manera eficaz. “El objetivo de nuestros proyectos sobre la gestión de recursos humanos se resume en la frase de nuestra Visión Institucional: contar con gente ética y profesionalmente inobjetable”. Para ello, la DGII se rige de un reglamento de carrera tributaria a la disposición de todos en nuestra página Web, basada en las disposiciones de la Ley 227-06, que otorga personalidad jurídica y autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica y patrimonio propio a la DGII. Desde hace unos años, el 85% de los puestos técnicos y gerenciales de la DGII han sido ocupados por personal participante en concursos públicos y reclutados por una empresa privada contratada para estos fines, donde son evaluados a partir de competencias conductuales y técnicas, como garantía de que puedan demostrar, sin temores, su idoneidad para ocupar el puesto y por tanto, preservarlo (Hernández, Moderna 2012, p.19).

Como parte de la gestión de recursos humanos, en estos tres años la DGII ha intensificado las actividades de capacitación, promoviendo la realización de estudios especializados, incluyendo Maestrías en Administración Tributaria y Hacienda Pública y en la organización de foros de capacitación en temas como Precios de Transferencias, Cobranzas y Fiscalidad Internacional.

Asimismo, se ha implementado un proceso de evaluación de desempeño por áreas, que será extendido a una evaluación de desempeño individual. Estas evaluaciones están basadas en la selección de indicadores que apuntan a cada uno de los objetivos definidos en la planificación estratégica de la organización, también disponible en la página Web de la misma.

Como se ve, durante estos últimos años en la DGII se reverencia un culto a la meritocracia como única forma de insertarse a la organización, obtener ascensos o permanecer en ella. Por otro lado, en lo que respecta a los resultados obtenidos de la aplicación del Plan Estratégico en el ámbito tecnológico, ese año se concluyó la

construcción del nuevo Centro de Cómputos de la DGII, con los estándares internacionales de disponibilidad. Mientras, la relación computadora por empleado que trabaja actualmente en la DGII es de 0.73, lo que la sitúa en un nivel envidiable para cualquier organización del país.

Desde el año 2006 se elaboraron los reglamentos de funcionamiento interno y la estructura administrativa de la DGII con la finalidad de ser eficaz en su gestión técnica y administrativa. La ley también implicó una transformación en la forma de gestión que abarca el ingreso del personal, la definición de una carrera especial, la creación del procedimiento de valuación individual, nuevas políticas de reclutamiento según las necesidades de cada puesto y un esquema para la salida del personal de la institución.

La contratación, evaluación, promoción, capacitación, suspensión y destitución de los empleados de la DGII, se regirán por nuevas normas reglamentarias de carácter interno, sobre la base de exámenes de competencias y desempeño de méritos. Sin duda, esto eleva la calificación del recurso humano. También se estableció el servicio civil y la carrera administrativa; la carrera administrativa provocó la reestructuración de la jerarquía, el ingreso a la administración por concurso y la evaluación anual del desempeño para todos los empleados. También un reglamento especial de carrera para los funcionarios de la DGII, que representará la estabilidad en el cargo, basada en la evaluación del desempeño en los ámbitos de la profesión y de la ética.

Desde abril de 2007, la Gerencia de Recursos Humanos inició un proceso de homologación de sueldos para todo el personal, mejorando la composición salarial sobre la capacitación y la ejecución de funciones específicas y ajustándola según las escalas actuales de sueldos del mercado laboral en el sector privado (Moderna 2007:7).

Para entrenar de manera especial el nuevo personal que se integrará a la institución para fortalecer numerosas áreas de la administración tributaria, la DGII inició en el 2006 el desarrollo del Programa Trainee. El concurso es un modelo de entrenamiento muy utilizado por las principales firmas empresariales internacionales y por las

administraciones tributarias con carrera administrativa. Impuestos Internos asumió este sistema para desarrollar un personal con habilidades especiales y conocimiento global de la administración tributaria y para ello contrató una firma privada especializada en reclutamiento de personal que, mediante un proceso transparente y altamente exigente, escoge postulantes con buena preparación y una conducta ética y moral incuestionable. Durante dos meses los profesionales trabajaban sobre temas en términos generales de la administración tributaria, sobre el sistema tributario dominicano, técnicas de auditoría externa y fiscalización interna. Al final los que alcanzaron los niveles de puntuaciones exigidos por el Trainee se incorporaron a las diversas áreas de la DGII.

En sus dos primeras entregas, el Programa de Trainee ha sido realizado en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra de Santo Domingo, bajo la coordinación técnica del experto internacional en tributación, doctor Hugo González Cano y la participación de otros 20 expertos internacionales y dominicanos. El mismo cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España (AEAT).

En julio del año 2007 se inició el tercer Programa con la participación de 20 candidatos que estuvieron preparándose en temas como la estructura de la DGII, los componentes de la recaudación, el sistema de información tributaria y otros. Luego de rigurosas evaluaciones semanales, 18 nuevos empleados fueron graduados y colocados en diferentes áreas de trabajo de la DGII a nivel nacional.

Los méritos alcanzados por la Dirección General de Impuestos Internos han generado en estos años varios reconocimientos nacionales e internacionales. Gracias al éxito alcanzado con sus innovadores servicios en línea, la DGII obtuvo el premio Arroba de Oro 2006 en su primera versión en República Dominicana en la categoría Gobierno; la Excelencia en el Centro de Datos, otorgado por la empresa de tecnología de la información Sun Microsystems de Venezuela, y su representante local Multicómputos S.A, que se suma a la lista de reconocimientos inter-nacionales. La calidad del trabajo de la DGII ha sido reconocida por dos años consecutivos por la World Confederation of Businesses en su premiación The Bizz Awards en sus

versiones 2005 y 2006 en las categorías Organizaciones Gubernamentales y de Servicios.

La DGII es percibida hoy como una institución eficiente, moderna, organizada, con personal éticamente inobjetable. Tiene una imagen positiva ante la sociedad dominicana. Ha logrado resultados importantes en relativamente corto tiempo si se compara su evolución con las de otras administraciones tributarias y su modelo de desarrollo ha sido muy exitoso. Actualmente, la DGII es reconocida como la mejor administración tributaria de Centroamérica y del Caribe con un nivel de madurez institucional de 2.8 en una escala del 1 al 5 donde el promedio entre los países de la región es 1.7. (Moderna.2014:17).

CAPITULO V

Avances y perspectivas de la profesionalización.

5.1.-Obstáculos y debilidades en la profesionalización de los servidores públicos

Han sido muchos los acontecimientos y eventos que han sucedido para ir instaurando un servicio civil en la República Dominicana. Se ha pasado por diferentes procesos hasta lograr los resultados que se han podido obtener en la actualidad. Entre los principales obstáculos a la profesionalización del empleo público en la región, Longo incluye, obviamente, a los actores interesados en mantener el status quo, así como resistir posibles cambios que intenten alterarlo. Advierte, como es lógico, que la activación de estas resistencias depende de factores propios de cada contexto institucional y social.

Entre estos actores, ubica en primer lugar a las propias clases políticas gobernantes, recordando con Geddes (1994) el dilema del político: para quien gobierna, el desarrollo de competencia no es admisible al precio de perjudicar sus intereses políticos. En segundo lugar, el propio enfrentamiento con adversarios políticos puede convertirse en un obstáculo de la reforma del servicio civil cuando, por ejemplo, la falta de consenso y el encarnizamiento de la lucha electoral llegan al punto de que la oposición prefiera el fracaso de las iniciativas del partido en el gobierno que su éxito. En tercer término, Longo efectúa una interesante discriminación entre estratos de servidores públicos que, por diferentes causas, pueden oponerse a las reformas. (Oslak 2009:21).

Montero (2004), aunque al funcionario incorporado a la carrera administrativa se le garantiza la estabilidad, existe cierta aprehensión en el sistema dominicano por la influencia que el clientelismo político tiene en la administración pública. De hecho, cinco obstáculos han impedido la implantación adecuada de un sistema administrativo de carrera: el peso del clientelismo político, la poca continuidad del ejecutivo político, los fallos técnicos de la propia ley, el escaso nivel formativo de los empleados públicos dominicanos, quienes han sido seleccionados básicamente por criterios clientelares y no criterios de mérito y la debilidad orgánica de la ONAP para abordar los temas de recursos humanos. (Citado por Colino, Molina y Parrado 2007: 171). En estos criterios

han tenido una carga muy significativa el peso del clientelismo político que ha generado en los otros una influencia directa para que se produzca el desarrollo de un servicio civil adecuado a los cambios del entorno.

Muchas razones de diferentes órdenes fueron determinantes para que en la actualidad se pudiera conseguir el establecimiento de un nuevo régimen de la función pública (ley 41/08) que iniciará el proceso de la institucionalización de la profesionalización de los servidores públicos, superando las debilidades que tenía el anterior régimen. En el sistema normativo pasado, la aplicación del subsistema de relaciones laborales contemplaba que los servidores de carrera que eran separados de sus puestos sin causas justificadas serían indemnizados económicamente, pero esta disposición no se cumplía lo que provocaba muchos conflictos entre el personal afectado y los directivos que se oponían o cumplían disposiciones de orden superiores. A pesar de que esta era una situación que ocurría de manera general en toda la administración central, se dieron muchos casos que los afectados acudían a tribunales especiales como el Tribunal Superior Administrativo.

Otro de los aspectos de análisis de las dificultades y deficiencias de la pasada ley y que fue un punto importante y destacado que se tomó en cuenta para la actual normativa es, según la ONAP (hoy MAP) (2003), que a diez (10) años de aplicación de la ley 14-91, en cuanto al nombramiento de carrera, no ha habido una evaluación a los servidores incorporados, y por tanto no ha habido promociones por este aspecto. De esta manera, se hacía muy difícil la gestión de los recursos humanos, uno de cuyos propósitos es el aumento de la eficiencia y la eficacia, para mejorar los servicios públicos y obtener la satisfacción de los/las ciudadanos/as (pag.88).

Raymundo Amaro Guzmán (1993), dice lo siguiente: “Resulta a todas luces evidente que la ONAP (hoy MAP) ha tropezado con obstáculos diversos para desarrollar un servicio civil a nivel estatal; obstáculos de diferentes órdenes: políticos, económicos y administrativos. Pero es oportuno indicar que la implantación de un sistema de servicio civil es un proceso que necesariamente tiene que desarrollarse a largo plazo. Es un proceso de educación dirigido a todos los sectores nacionales a fin de crear una verdadera conciencia administrativa y una receptividad favorable, no solo al servicio

civil, sino a la urgente reforma administrativa en general que demanda el sector público”(ONAP:pag.13).

Estos planteamientos respondían a la situación imperante de ese tiempo; aunque en la actualidad siguen existiendo debilidades no necesariamente son de esa índole. La reforma de la ley sobre el servicio civil la que en la actualidad es del año 2008, ha venido a resarcir muchas de las dificultades que presentaba la ley anterior, lográndose que el órgano rector tenga mayor jerarquía entre otros.

La aplicación efectiva de la estabilidad laboral, reforzada por las normas legales, en caso de haber un cambio partidario en la Presidencia del país aún no ha sido puesta a prueba. Proteger la estabilidad laboral de los servidores de carrera seguirá siendo un desafío por el contexto de debilidad del estado de derecho: República Dominicana se ubica en el percentil 26 más bajo del correspondiente indicador de gobernabilidad del Banco Mundial.

En el 2013, las asociaciones de empleados públicos no brindaban protección. Si bien representaban a los funcionarios públicos, por ejemplo, en los órganos de resolución de conflictos, a mediados de 2013 todavía carecían de capacidad colectiva para defender los intereses básicos de los empleados. Aun cuando podrían mantenerse las protecciones de estabilidad laboral de jure o de facto, ellas cubrirían a menos del 10% de los 627.000 empleados públicos que se estima existen –según algunas aproximaciones– en República Dominicana (Contraloría General de la República, 2013, citado por el BID2014:16).

Con respecto a la profesionalización del servicio civil a esta fecha el BID (2014) presenta “Sin embargo, no se han logrado avances sustantivos hacia un sistema meritocrático de reclutamiento y promoción del personal” (p.18). Porque todavía en la actualidad a pesar de haberse logrado la implementación de un nuevo régimen, y de haber avanzado tanto en comparación a los años anteriores, todavía existen muchos obstáculos que impiden que este régimen se pueda desarrollar con los procedimientos que amerita y contempla dicha normativa.

5.2.- Fortalezas y avances en la implementación de la profesionalización del servicio civil en la actualidad.

La promulgación del nuevo marco jurídico para gestionar los recursos humanos de la administración pública vino a fortalecer las políticas del sistema de gestión de recursos humanos, las estrategias y procedimientos de diferentes herramientas para la implementación de la profesionalización del servidor público, priorizando un sistema de carrera administrativa donde se destacan las características de mérito, competencia y estabilidad. Con estas, se consiguió elevar a la categoría de Ministerio al órgano rector, dándole la autoridad y competencia para colocarse en una posición de igualdad jerárquica con respecto a las demás estructuras con las cuales debe lidiar y que favorece el desarrollo de las funciones de este órgano. Otro aspecto que se debe mencionar y que ha contribuido al fortalecimiento de la actual normativa es que se han elaborado procesos y procedimientos que buscan poder desarrollar iniciativas más específicas en procura de hacer cumplir la puesta en marcha del sistema de profesionalización de los servidores públicos.

El inicio e implementación de los concursos de algunos cargos para poder ingresar a la administración pública es un avance que se debe destacar. Estos concursos, pese a que no se han institucionalizado y generalizado para todos los cargos de la administración pública central, sienta un precedente y los cimientos para que algunos de estos sean convocados y cubiertos por medio de este procedimiento instituido en la ley.

Como se ha señalado anteriormente, los hechos acaecidos por diferentes razones aportaron e impulsaron que se pudiera conformar el servicio civil; sin embargo, fue en años posteriores y muy tarde en comparación a otros países de la región, que la República Dominicana logró iniciar el fortalecimiento del servicio civil y la carrera administrativa. Se pueden tener varias lecturas sobre la tardanza, pero hoy día podríamos reflexionar que los regímenes de servicio civil en los países latinoamericanos, tienen un servicio profesional con características que se relacionan a su historia, cultura, costumbres, tradiciones, condiciones geográficas, estructuras políticas, económicas y sociales que los harán ser diferentes. Estas particularidades es lo que hace que se impulsen estrategias novedosas que aporten a un proceso de

profesionalización adaptado a los factores culturales de los países, para lograr administraciones más eficaces y eficientes. Puede ser que los reformadores del momento no se percataran de la valoración que tienen hoy día los factores antes mencionados.

Muchos de estos factores y elementos han contribuido e impulsado los avances que se han obtenido en las políticas de gestión del personal en las administraciones públicas de la región. Por ejemplo, el fenómeno de la globalización como proceso social que ha contribuido a que en los países iberoamericanos se produzcan cambios significativos en las organizaciones empresariales, sociales y gubernamentales, específicamente las administraciones públicas. Esto a su vez ha modificado las políticas y la gestión de los recursos humanos en esas organizaciones; ya que estos procesos obedecen a la creación de sistemas integrados en la región, producto de los acuerdos entre los gobiernos y organismos multinacionales, lo que genera sistemas jurídicos y políticas de integración.

Otros han sido por los avances tecnológicos como herramientas necesarias al servicio de la administración, como recurso necesario para mejorar la implementación de las políticas públicas. Además, los diferentes tratados, acuerdos y convenios internacionales que requieren modificar normas, procedimientos y leyes para poder asumir los convenios y compromisos contraídos en éstos; el compromiso contraído con la Carta Iberoamericana de Función Pública, producto de la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobiernos de 2003 y los cambios sociales, económicos y políticos generados en la región. Todas estas razones contribuyeron a que el sistema jurídico del momento, representado en la Ley 14-91 sobre servicio civil y carrera administrativa, no daba respuestas a la gestión moderna de administración y profesionalización de los servidores públicos, puesto que esta ley adolecía de serias incoherencias y contradicciones internas en su articulado.

Desde un corto tiempo a la fecha, la República Dominicana ha pasado por varios procesos encaminados a la implementación de la profesionalización que le han servido como experiencia para el diseño de estrategias que han resultado novedosas y modelo para otros países de la región. Antes del año 2008 la administración pública presentaba una alta politización de la promoción y la incorporación al servicio civil en todas las esferas en comparación a los avances que se han encaminado en la actualidad. Luego

de la promulgación de la Ley de Función Pública (41/08) para la carrera administrativa, las normas contemplan el ingreso por mérito; pero en los cambios de gobierno las incorporaciones realizadas por concurso no se respetaban realmente, utilizando como excusa la invocación del artículo 55 de la vieja constitución que otorgaba amplios poderes al presidente en relación a la incorporación y promoción de funcionarios. Este fenómeno ha ido descendiendo aunque poco de acuerdo a lo esperado. De manera gradual se están profesionalizando los servidores públicos en una más que en otras estructuras administrativas y en cierta medida, se respetan más sus derechos cuando estos son incorporados a la carrera administrativa. Son estos problemas que la aplicación de la profesionalización busca resolver a través de los diferentes procedimientos administrativos y normativos que emana dicha ley.

Sin embargo, como el MAP carecía de potestad jurídica para aplicar sanciones en caso de incumplimiento de la ley de función pública, el avance hacia la puesta en práctica de las reglamentaciones fue idiosincrásico. Paralelamente a los avances sustantivos logrados en algunos subsistemas del servicio civil, en otros hubo una falta de implementación o bien avances solo en aspectos formales, pero no en cuestiones de fondo. En respaldo con estos argumentos se comparará el avance en la implementación hacia cuatro objetivos estratégicos del MAP: 1) concursos meritocráticos para seleccionar personal; 2) gestión del desempeño; 3) estabilidad en el empleo, y 4) un sistema de gestión e información (SASP) del servicio civil (MAP, 2012).

Este órgano rector del empleado público tiene la facultad de diseñar, ejecutar y evaluar políticas en la gestión de empleos, por esto que creó el Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP) es el proyecto de Apoyo a la Gestión Humana en el Sector Público Centralizado. Es un sistema de información integrado y flexible, que permitirá al Estado y a las altas instancias de las instituciones, contar con la información consolidada y oportuna para la definición de las macro-variables nacionales y las directrices estratégicas en administración y personal, desarrollando el “panel de control” adecuado para su administración, control y seguimiento. A la vez ofrecerá a cada institución un sistema propio e individualizado, para la generación de información gerencial y administrativa, y para la automatización de las funciones cotidianas y voluminosas de cada una de las oficinas de personal de las instituciones.

Una de las fortalezas de la nueva ley 41/08 en su artículo 13, atribuye funciones a las oficinas de recursos humanos de las entidades de la administración pública que hacen que estén más empoderadas en sus atribuciones; entre las más importantes y de interés para nuestro trabajo está: “Instruir expedientes para la aplicación de sanciones, ser enlace, ejecutar decisiones, aplicar normas y procedimientos en materia de recursos humanos, coadyuvar en la ejecución de los programas de formación y capacitación, participar en los procesos de evaluación del personal, colaborar con la organización y realización de los concursos de oposición para ingreso o ascenso al servicio civil y la carrera administrativa y proponer al Ministerio de Administración Pública los movimientos de personal dentro de otras atribuciones”. Para estas atribuciones, se cuenta con recursos importantes sobre lo que se han cimentado las diferentes estrategias, programas y políticas que han impulsado en los servidores dominicanos, específicamente en la administración central, que puedan organizar un sistema que se ha institucionalizado en procura de contar con un régimen de profesionalización democrático.

En los últimos meses, este órgano rector de hacer cumplir los procedimientos administrativos de implementación de la profesionalización de los servidores públicos, el Ministerio de Administración Pública (MAP), ha logrado la promulgación de un conjunto de leyes para ser aplicadas al funcionamiento de la administración pública. Estas consideraciones fueron externadas por el experto Raymundo Amaro (hijo), quien considera que los diferentes instrumentos jurídicos que se han elaborado en el país representan “una visión muy bien orquestada para lograr el estado social democrático de derecho que queremos, éste está establecido en nuestra nueva Constitución, promulgada el 26 de enero del 2010” (Periódico Hoy, 15/8/2013).

El instrumento de función pública, la profesionalización de los servidores públicos, junto a otros procesos de reforma que se han realizado en los aspectos administrativos de las organizaciones estatales, así como otras acciones que se están ejecutando para modernizar los sistemas institucionales, constituyen elementos importantes a tomar en cuenta en el análisis de este trabajo, porque estos procesos son los que regulan las relaciones laborales en el estado dominicano. Hoy día la administración pública cuenta con instrumentos jurídicos que están contribuyendo a que se produzcan verdaderas reformas en materia de capacitar a los servidores públicos y éstas han generado cambios

específicos en las instituciones públicas que están contribuyendo al fortalecimiento institucional, logrando una nueva cultura para mejorar significativamente los servicios ofertados a la ciudadanía. Estas normativas jurídicas son:

- Ley 41/08 de Función Pública
- Ley 247/12 Orgánica de la Administración Pública
- Ley 107/13 Contenciosa Administrativa o del Derecho de los Ciudadanos y de Procedimiento Administrativo. Esta ley es pionera en la región de Latinoamérica y el Caribe.
- Ley 105/13 de Regulación Salarial del sector público.

Estos procedimientos son una herramienta eficaz que pueden contribuir a posibilitar el logro de los cambios que se necesitan en el sistema de profesionalización; en procura de poder instaurar una administración pública eficiente y eficaz como es propósito de la constitución dominicana y de los diferentes proyectos diseñados.

Longo, Iacoviello y Zuvanic (2009), en el Primer Barómetro de los Servicios Civiles, presentan a la República Dominicana en el cambio de su normativa como un caso relevante en el alcance de la reforma, a través de la aprobación de la nueva Ley de Función Pública (41/08) que reemplaza la anterior de Servicio Civil y Carrera Administrativa (Ley 14/91). El ámbito de aplicación de esta ley 41/08 es mayor, por lo que la profesionalización de la administración tenderá a profundizarse y se podrán lograr alcanzar mayores resultados en el ejercicio laboral y en las atenciones de los servicios públicos con mayor nivel de eficiencia. Se generaliza el área rectora.

A partir de este análisis, la inferencia que se hace con respecto a República Dominicana es que: “La estrategia de reforma requiere continuidad ya que sus resultados no son inmediatamente percibidos, pero si se continua la implementación a lo largo de los próximos años pueden haber impactos positivos visibles”. Este argumento le da sostenibilidad y contribuye a que se puedan realizar análisis sobre comparaciones de indicadores en instituciones públicas específicas para poder encontrar las razones por las que el impacto de la profesionalización sea observable y medible en la administración pública. Hay resultados que han sido observados y medidos en los

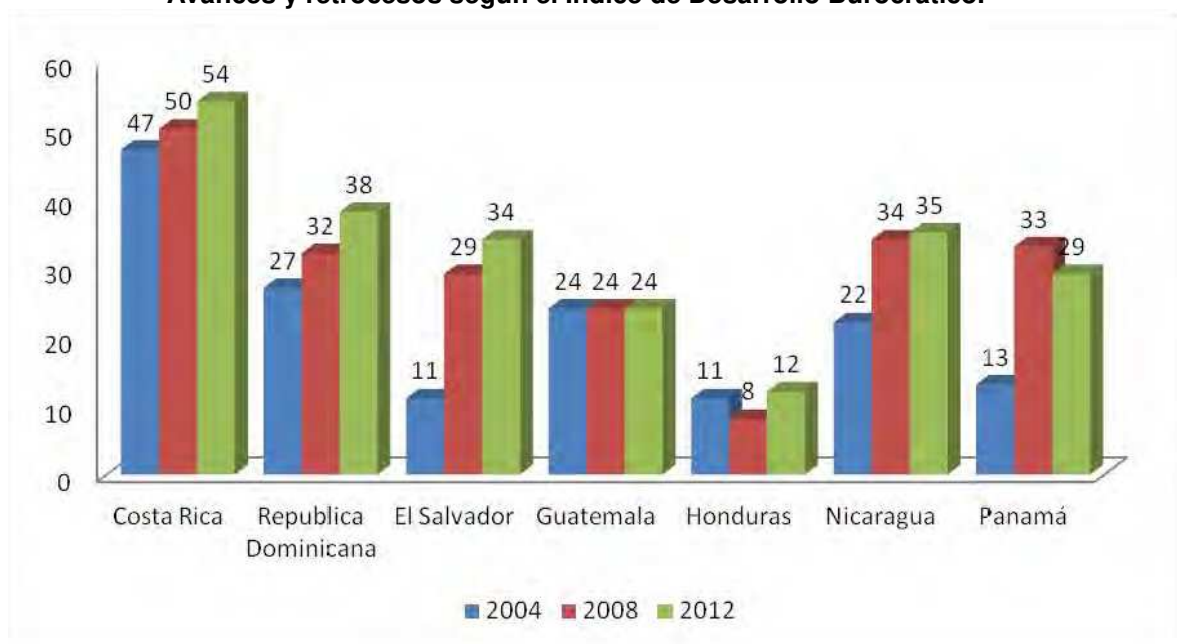
últimos años por diferentes acciones implementadas en diversas instituciones que han sido reconocidas con distintos premios a la calidad.

Mercedes Iacoviello (2009) en el estudio sobre la calidad del servicio civil, señala que la República Dominicana muestra su fortaleza en “capacidad integradora” por los esfuerzos de construir mayores garantías contra la arbitrariedad y por el fortalecimiento de las áreas rediseñadas en el nuevo marco legal, en el índice de eficiencia y por haberse retomado la política de ordenamiento presupuestario en la presente gestión, en cuyo marco se viene conteniendo el gasto en personal en la administración central. El índice de “capacidad funcional” resulta el segundo más alto para la región debido a la generalización de la evaluación individual de desempeño y a las incipientes iniciativas de mejora. El índice de “mérito” mejoró sustancialmente en la presente gestión, por la reformulación del marco legal y la reversión de la política de cancelaciones masivas.

Presenta junto a “consistencia estructural” los valores más bajos en la valoración del país, pero muestra una mejora leve en comparación a los datos obtenidos en el 2004; producto de la reforma del servicio civil que se centró en la reformulación normativa y reposicionamiento del área rectora. Ha sido acompañada por la planificación de la implementación de la nueva ley, con el desarrollo de un modelo de calidad para la administración pública en base al modelo difundido en los países de la Unión Europea.

El resumen de los diagnósticos realizados sobre el sistema de servicio civil en la Región Centroamericana y la República Dominicana en comparación a los años 2004-2009 y 2012, se puede observar algunos niveles de avances en los índices antes señalados en relación a otros países de la región de características compartidas. Se presenta el siguiente grafico donde se puede confirmar lo que se ha expresado anteriormente.

Grafico No.V-1
Avances y retrocesos según el Índice de Desarrollo Burocrático.



Le siguen cuatro países que logran superar la media regional ubicada en 32 puntos, como lo son: República Dominicana (39), Nicaragua (35) y El Salvador (34),³³

Una noticia que ayudó mucho a la imagen del país fue que la República Dominicana ocupa el segundo lugar en cuanto a la profesionalización del servicio civil de acuerdo al II Barómetro Centroamericano y la República Dominicana dado a conocer. Fuente Diario CO-LATINO, 2012, pag.1. San Salvador. Esta noticia estimuló a muchos de los servidores públicos a colaborar con la institucionalización del proceso y a empoderarse para ser el ente activo de este que se requiere. También responsabilizó a la clase política a asumir nuevos retos encaminados a la búsqueda de paradigmas puedan servir para definir la administración pública dominicana.

En ese Segundo Barómetro sobre el Servicio Civil realizado en el año 2012 “destacaron que la continuidad de los empleados públicos en su puesto y el énfasis de los gobiernos en la instalación y desarrollo de capacidades estructurales, estrategias, técnicas directivas, son la clave para que existan mayores avances en la profesionalización de los servicios en la región”.

Este informe del Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público en la Región, un estudio auspiciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el

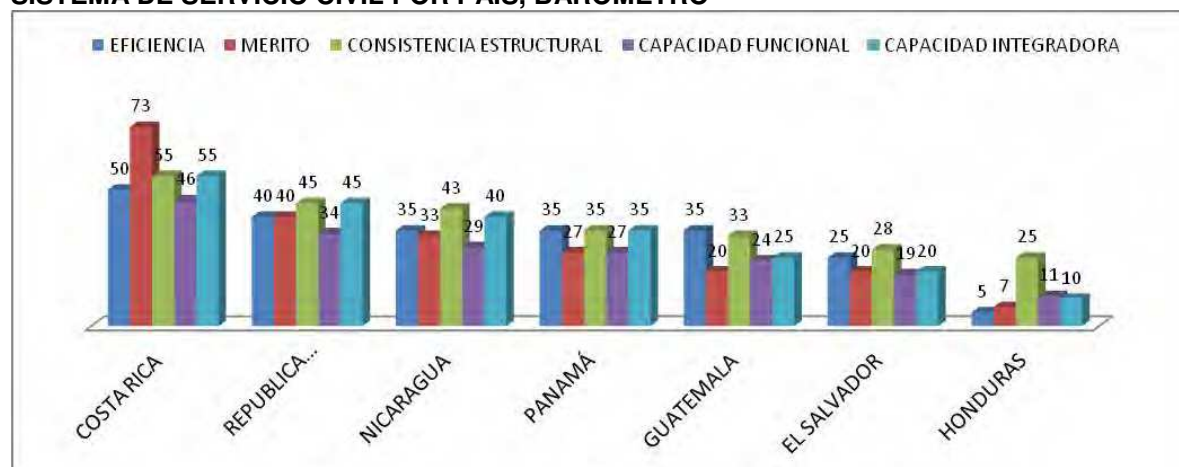
³³ Fuente: Segundo Barómetro del servicio Civil. Año 2012.

Desarrollo (AECID) y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), muestra los resultados de la República Dominicana, con 39 puntos obtenidos en este diagnóstico, alcanzó siete puntos más que en el Primer Barómetro, realizado en el año 2009. De acuerdo con el estudio, el país conquistó el lugar cimero en el análisis del índice “capacidad integradora” ³⁴ que mide la eficacia con que el sistema de función pública resulta capaz de “asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores, incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad”.

Como se han señalado anteriormente los indicadores de eficacia, de mérito, de consistencia estructural, de capacidad funcional y capacidad integradora, algunos de los cuales están siendo medidos y, que son los indicadores en los cuales se mide la gestión pública en toda América Latina, nuestro país mantiene un crecimiento de mejora continua.

Grafico No.V-2

DATOS COMPARATIVOS DE LOS RESULTADOS DE LOS ÍNDICES DE CALIDAD DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL POR PAÍS, BARÓMETRO



Fuente: Longo, Francisco. *Presentación de resultados preliminares del Segundo Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público*. Santo Domingo, República Dominicana, 3 de abril del 2012³⁵.

³⁴ La capacidad integradora, vista como “la eficacia con que el sistema de sociedad civil parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores, incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad” (Castillo, 2012), es el único índice en que República Dominicana (55) supera a Costa Rica (45). El promedio de la región es de 33 puntos, donde Nicaragua (25), Guatemala (20) y Honduras (10), quedan rezagado.

En otros análisis sobre el mismo tema Francisco Longo destacó que el índice en que más se ha avanzado en la región centroamericana y RD es en “Consistencia estructural” que es el que concierne a la solidez e integración del sistema de la función pública; mientras que el que muestra un avance más débil es el índice de “Capacidad funcional,” que expresa las posibilidades del sistema para influir positivamente en el comportamiento de los empleados públicos, con los elementos de cualificación profesional, la calidad de los incentivos al buen desempeño y la flexibilidad del sistema. Estas razones posibilitan un análisis de la variable de profesionalización y/o políticas de gestión de recursos humanos que integren factores como la cultura organizacional y que a través de esta se puedan crear mecanismos de integración entre los servidores.

Este barómetro según expertos en el tema, es una herramienta para el análisis, deliberación y toma de decisiones, y se centra en la medición de varios índices tales como eficiencia, el mérito, la consistencia estructural, la capacidad funcional y la capacidad integradora, índices que a su vez poseen subíndices con los que, según la metodología diseñada por el Doctor Francisco Longo, proveen datos, procesos que evalúan de forma certera el grado de profesionalización alcanzado por cada servicio civil.

En el país están registrados 609,525 empleados públicos en el gobierno central, de los cuales hay 373,862 activos. De éstos, la ley de función pública identifica 160 mil empleados, técnicos y profesionales con vocación de carrera, según datos suministrados por el Ministro del órgano rector Licenciado Ventura Camejo. La cifra en el gobierno central es muy variable e inexacta por las constantes fluctuaciones por causa del elemento político, cada vez que cambian un funcionario de alto nivel, como también por la falta de eficacia de las organizaciones públicas de contar con una base de datos que se vaya actualizando de manera continua. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) dice: “Que el número de empleados públicos se ubica por debajo del promedio del 15% de la fuerza laboral, la considera grande en términos comparativos si se toma en cuenta el nivel de ingreso del país”. Ciento cincuenticinco (155) instituciones tienen 254,017 empleados. Esta organización recomienda

estrategias de gestión de recursos humanos dentro del marco del servicio público de carrera, e implementar una revisión de la estrategia institucional para identificar otras maneras de ofrecer servicios con el presupuesto restringido. Diario Libre.com 2014, lunes 25 de agosto.

En la República Dominicana 59, 579 empleados han ingresado en la carrera administrativa, cifra que constituye el 35% del universo de los incorporables, mientras que 383,007 empleados han sido evaluados en su desempeño. Como resultado, y como suele suceder en las evaluaciones de desempeño del sector público en otros países, el 96,4% de los empleados públicos recibieron una calificación entre buena y excelente en las evaluaciones de desempeño realizadas entre 2005 y 2012 (según datos del MAP), a pesar de la baja calidad general de la prestación de la función pública en República Dominicana. Se han realizado 469 concursos públicos en los que han participado 4,059 aspirantes de los cuales fueron seleccionados 269 candidatos. MAP (2014).

La importancia de estas cifras es destacar la relevancia que tienen los gobiernos como generadores de empleos para la producción de servicios públicos; por esto, es fundamental desarrollar la producción y elevar la calidad de los mismos para ofrecerlos a la ciudadanía como forma de garantizar la satisfacción de necesidades con la implementación de políticas públicas.

En otros aspectos se ha podido avanzar con la planificación de los recursos humanos y sus vínculos con planificaciones macro (Estrategia Nacional de Desarrollo, Programaciones Plurianuales y Planes Institucionales) para la consecución de la profesionalización. Es en este sentido que se presentan resultados concretos de esto: el Ordenamiento de los Manuales de Clasificación de Puestos, la Introducción de Competencias y la reciente implantación de Concursos. Estos avances certificaron la importancia que ejerce el servicio civil en las demás políticas públicas, siendo un eje a implementar para el bienestar y desarrollo del país.

Dentro de las razones que justifican que un servidor ejerza las funciones con la calidad que amerita es que los servicios públicos pueden registrar mayor demanda y más satisfacción de la ciudadanía. Por el tiempo que se ha tenido en esta materia, los

indicadores de servicio no han registrado cambios sustantivos; en algunas organizaciones se observa un relativo desequilibrio de las atenciones de estos en cuanto a cantidad y rapidez con que se atienden. Estas observaciones y hallazgos constituyen la base en el análisis del comportamiento de las variables estudiadas.

Existen instituciones adecuadamente equilibradas en cuanto a los criterios de profesionalización de acuerdo a lo establecido en los procedimientos de la ley y de políticas de recursos humanos. Por ejemplo el Ministerio de Hacienda, Ministerio de Administración Pública, Dirección General de Impuestos Internos, Instituto Dominicano de Aviación Civil, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Presupuesto y Educación (Entrevista 2012, Barómetro sobre Servicio Civil).

Entre estas instituciones, la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), el Programa de Medicamentos Esenciales/Central de Apoyo Logístico (PROMESE/CAL) y el Hospital Municipal Dr. Alejo Martínez, han presentado experiencias novedosas de cambios. Es por esta razón, que la DGII es un modelo institucional que el presente estudio utiliza como modelo de análisis en relación a otras de las estructuras administrativas que aplican las normas en los procesos emanados de la ley 41/08.

Como los servidores públicos son regulados por la ley 41/08 que procura una profesionalización y desempeño laboral óptimo; el Ministerio de Administración de Pública (MAP) como órgano rector regula la aplicación de esta ley en las instituciones públicas. Para dar cumplimiento a este mandato se han promulgado los siguientes decretos y la aprobación de los siguientes marcos legales (MAP 2012):

Decretos:

- Decreto 111/2015, Reglamento del Sistema Nacional de Monitoreo de la Calidad de los Servidores Públicos.
- Decreto 211/10, que declara de carácter obligatorio la aplicación del Modelo CAF, Marco Común de Evaluación en la Administración Pública.

-Decreto 196/08, donde se establece una bonificación, a favor de los funcionarios o servidores públicos de carrera administrativa, que hayan obtenido calificación muy buena o excelente, en el proceso de Evaluación del Desempeño, equivalente al 50% de los días de vacaciones.

- Decreto 528/09, que aprueba el Reglamento orgánico y funcional del MAP.

- Decreto 558/06, que crea el Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP) y el Decreto 373/11 que lo modifica. Con este sistema se monitorea el capital humano.

Reglamentos:

- Reglamento No.523/09, de Relaciones laborales en la administración pública.

- Reglamento No.524/09, de Reclutamiento y selección de personal en la administración pública.

- Reglamento No.525/09, de Evaluación del desempeño y promoción de servidores y funcionarios de la administración pública

- Reglamento No. 527/09, de Estructura organizativa, cargos y política salarial .

Resoluciones Ministeriales:

-Resolución Ministerial 163/2010, Instructivo para la Planificación y Presupuestación de Recursos Humanos.

- Resolución Ministerial 164/2010, Instructivo para la Creación, Clasificación y Supresión de Cargos.

Formación y capacitación de funciones:

- 56 servidores públicos obteniendo Maestrías de Análisis de Políticas Públicas
- 114 servidores públicos Maestría en Alta Gerencia Pública
- 168 servidores públicos Maestría en Administración y Políticas Públicas
- Resolución 113/2011 que crea el Subsistema de Seguridad y Salud en el Trabajo en la Administración Pública -SISTAP- instalados en estas cinco organizaciones: 1.- Ministerio de Industria y Comercio, 2.- Presidencia de la República Dominicana, 3.- Instituto Tecnológico de Las Américas, 4.- Instituto de Aviación Civil y 5.- Oficina de Propiedad Intelectual.

La puesta en marcha de estas estrategias de calidad para mejorar los servicios públicos en muchas instituciones del estado, así como las estrategias de aplicación de los procedimientos de profesionalización de los servidores públicos, son acciones muy precisas con las que el Ministerio de Administración Pública a través de las distintas organizaciones puede impulsar modelos de excelencia en la administración pública.

El BID (2014) ha evaluado la implementación de la ley de función pública de 2008 y el resumen es el siguiente: “se ha fomentado la transparencia de la nómina salarial, las estructuras organizativas y los perfiles de cargos; el aumento gradual de la estabilidad laboral, la oportunidades de capacitación y la organización colectiva de una parte de los funcionarios públicos, y los avances formales hacia la realización de evaluaciones de desempeño”. (p.. 18).

Esos logros específicos que se han alcanzado, junto a que actualmente se pueda contar con un modelo de servicio civil, aunque todavía con muchos niveles de deficiencias en su implementación, son resultados muy importantes que ya se han podido exhibir y que no se pueden dejar de considerar para los análisis de la profesionalización de los servidores públicos. Es evidente que la situación es muy diferente actualmente de lo que se contaba anteriormente.

Estos son algunos acercamientos que se han verificado sobre la fortaleza y el avance observado en la profesionalización de los servidores públicos, como se pudo verificar en las evaluaciones de organismos internacionales y los datos proporcionados por el órgano rector, el Ministerio de Administración Pública. Este apartado contribuye con algunos aspectos de los propósitos de esta investigación.

5.3- Resultados de los hallazgos empíricos obtenidos.

Para lograr llevar a cabo los análisis y explicación de las preguntas de esta investigación, como se ha señalado en la descripción de la metodología, se procedió a recoger información a través de la elaboración de dos instrumentos: una encuesta y una entrevista semiestructurada que recogieran los datos sobre los objetivos señalados. La encuesta a los responsables del área de la gestión de los recursos humanos de los diferentes ministerios,³⁶ como estructura principal y responsables en las dependencias de estas políticas; la entrevista semiestructurada a los principales actores y personalidades destacadas en el diseño de las normativas elaboradas para la gestión de los procesos del servicio civil y el proceso de profesionalización de los servidores públicos de la administración central³⁷.

Los análisis de los datos se hacen partiendo de la elaboración de una serie de preguntas e hipótesis que para darles respuesta en algunos casos, se han estructurado las hipótesis, otras serán contestadas de manera directa por los datos encontrados. Estos resultados servirán para explicar las hipótesis de la investigación así como responder las preguntas que se han formulado. El proceso de presentación de estos es, primero los resultados de las hipótesis elaboradas y luego, los datos que puedan contestar las preguntas de investigación.

³⁶ El anexo No.5 los responsables de las áreas en los diferentes ministerios de la administración central

³⁷ El anexo No.4 contiene los datos de las personalidades entrevistadas.

Las hipótesis son:

H1 La implementación de estrategias de buenas prácticas administrativas contribuye al desarrollo de la profesionalización de los servidores públicos.

VI - Estrategias de buenas prácticas administrativas

VD - Profesionalización de los servidores públicos

H2. La cultura organizacional que interactúa en la gestión organizacional es un factor que influye en la implementación de la profesionalización de los servidores públicos.

VI – La cultura organizacional (normas, creencias)

VD – La profesionalización de los servidores públicos

H3 La ejecución de políticas del sistema de gestión de recursos humanos en la organización recaudadora de impuestos para la implementación de la profesionalización de los servidores públicos ha logrado hacer más eficiente y eficaz la organización.

VI – Políticas del sistema de gestión de recursos humanos

VD – Organización eficaz y eficiente

H4 La ejecución de los procesos administrativos emanados por las normas vigentes en las instituciones centralizadas hacia los servidores públicos ha contribuido a la implementación de la profesionalización de éstos.

VI - Procesos administrativos

VD – La profesionalización de los servidores públicos.

a) La entrevista semi-estructurada para la recogida de datos (se puede observar en el anexo No.1) tiene el siguiente esquema de preguntas abiertas y cerradas sobre:

1.-Datos históricos y actuales sobre el servicio civil

2.-Preguntas sobre la profesionalización de los servidores públicos

3.- Preguntas para los actores destacados y analistas del área del sistema de gestión de políticas de recursos humanos.

b) El cuestionario como instrumento de recogida de datos a todo el personal de las estructuras de gestión de recursos humanos de los diferentes ministerios (este se puede ver en el anexo No. 2) contiene las siguientes áreas temáticas:

- 1.-Características generales o demográficas (edad, escolaridad, dependencia, cargo, tiempo laborando, años en el servicio).
- 2.-Profesionalización de los servidores públicos.
- 3.-Organización eficiente y eficaz.
- 4.-Estrategias de buenas prácticas organizacionales.
- 5.-La cultura social en la organización.
- 6.-Políticas de la gestión de recursos humanos.
- 7.-Los procesos administrativos.
- 8.-Los programas de organismos internacionales.

c) Los dos instrumentos, la encuesta y la entrevista fueron aplicados en el mes de mayo, en el periodo del lunes 2 hasta al viernes 13 del año 2016, durante el horario laboral.

d) Análisis de los resultados.

El proceso de codificación de los datos en un primer momento fue la utilización de la escala ordinal y nominal, para luego presentar los resultados en el programa Excel y trasladarlo a Windows en el texto del trabajo. Se llevó a cabo un análisis estadístico de la prueba T para obtener las estimaciones siguientes: frecuencia, porcentaje y cuadros de comparación de resultados.

En un segundo momento, la medición de las variables utilizadas en las hipótesis se fundamentó en un análisis de correlación de los indicadores correspondientes a dichas variables (Véase anexo). La correlación entre variables nos muestra que los indicadores miden el mismo concepto, permitiendo la creación de nuevas variables.

Para probar cada una de las hipótesis se crearon dos grupos para la variable independiente. Un primer grupo compuesto por los participantes que tuvieron una baja puntuación en la variable, y un segundo grupo compuesto por aquellos que tuvieron una alta puntuación.

e) Presentación de los resultados de la encuestas.

La presentación de los resultados se hará en dos procesos, uno seguido del otro: Los resultados que, de manera directa y específica se tomaron de los indicadores de cada una de las variables en las hipótesis formuladas; para luego presentar el análisis de correlación de estas hipótesis. Luego de la presentación de estos resultados, se procede a presentar los demás resultados de las preguntas de investigación a las que no se le elaboraron hipótesis. A continuación se inicia la presentación de los resultados por cada uno de los reactivos de los indicadores de las variables medidas para luego realizar la correlación en las hipótesis. De acuerdo a las áreas temáticas, estos arrojaron las siguientes informaciones:

1.-Características generales del personal encuestado (edad, escolaridad, dependencia, cargo, tiempo laborando, años en el servicio).

El análisis con relación a edad de las personas que laboran en el área de gestión de políticas de recursos humanos, arrojó que el 42.6% están comprendidos en las edades de 30-39 años, en comparación a los de una edad de 40-49 cuyo porcentaje es de 25.5%. Lo que significa que esta área es dirigida en un 68% por una población de mediana edad.

Las condiciones de estos servidores en relación a su nivel de titulación es: un 44.7% tienen licenciatura y un 51.1% tienen título de postgrado. De estos resultados se pueden tener altas expectativas en relación a la calidad del trabajo porque el nivel de titulación es de un 95.9 % entre grado y postgrado, lo que se corresponde con las condiciones que debe cumplir un servidor del área. Este es un dato que tiene mucho impacto para el análisis de las competencias que deben poseer los gestores del sistema de recursos humanos.

En relación a los resultados de las variables de cada una de las hipótesis formuladas, se presentan en primer orden y de manera específica, los resultados de las variables independientes y luego de manera general, los resultados de las variables dependientes (la profesionalización de los servidores públicos y organización eficiente y eficaz). Estas son:

H1 La implementación de estrategias de buenas prácticas organizacionales contribuye al desarrollo de la profesionalización de los servidores públicos.

VI - Estrategias de buenas prácticas organizacionales

VD - Profesionalización de los servidores públicos.

Los reactivos que miden esta área temática (VI) son:

Modelo Marco Común

Carta Compromiso

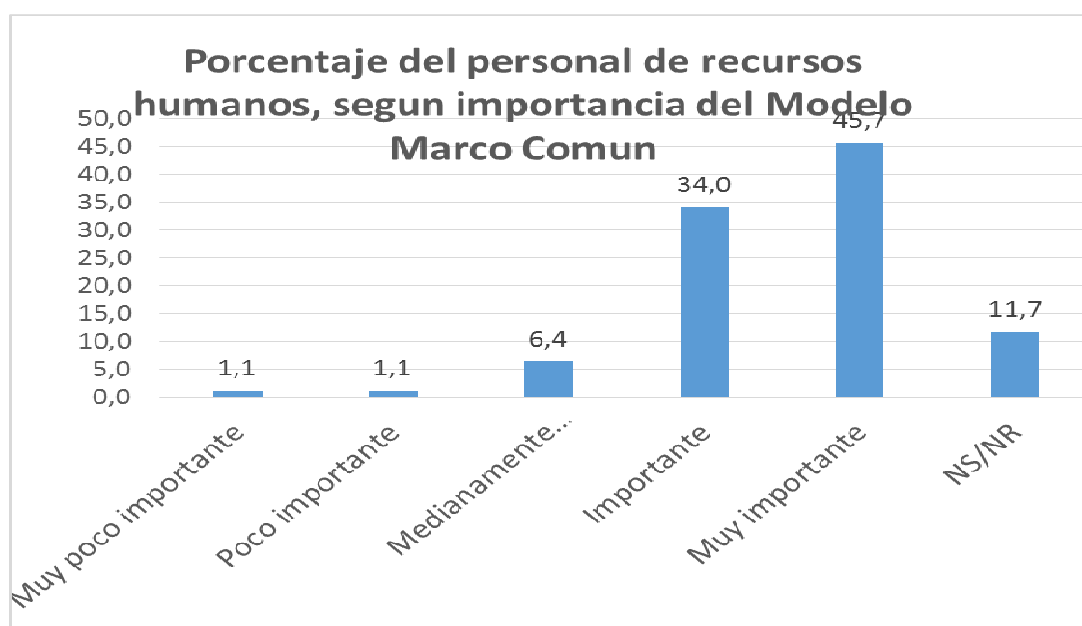
Premio Nacional a la Calidad

Sistema Administración de Servidores Públicos (SASP)

Sistema de Monitoreo de la Administración Pública (SISMAP)

Los datos obtenidos en relación a las diferentes estrategias ejecutadas, han sido analizados de manera independiente. Estrategia del Modelo de Marco Común: un 45.7% de los entrevistados considera que es muy importante y 34% lo considera importante, lo cual expresa que el porcentaje que valora la implementación de esta estrategia en estos ministerios se encuentra en un rango significativamente alto. Sin embargo, se presentó un 11.7% de indiferencia, que no sabe o no respondió, lo cual debe constituir un punto de análisis, ya que son políticas para ser implementadas en todas las estructuras de la gestión de recursos humanos, con el propósito de contribuir al desarrollo de la profesionalización de los servidores públicos. Todos estos datos son muy significativos y ameritan de mucho análisis debido a que esta es una acción que es dirigida desde el órgano gestor hacia las distintas organizaciones de la administración central. Ver gráfico No.V-3.

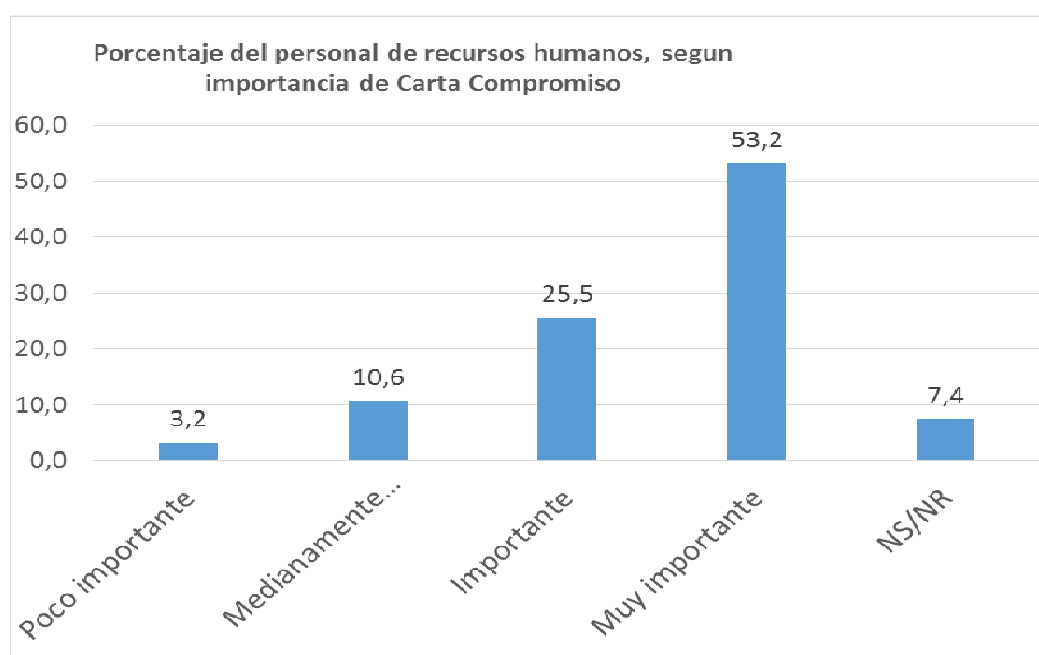
Grafico No.V-3



Elaboración Propia.

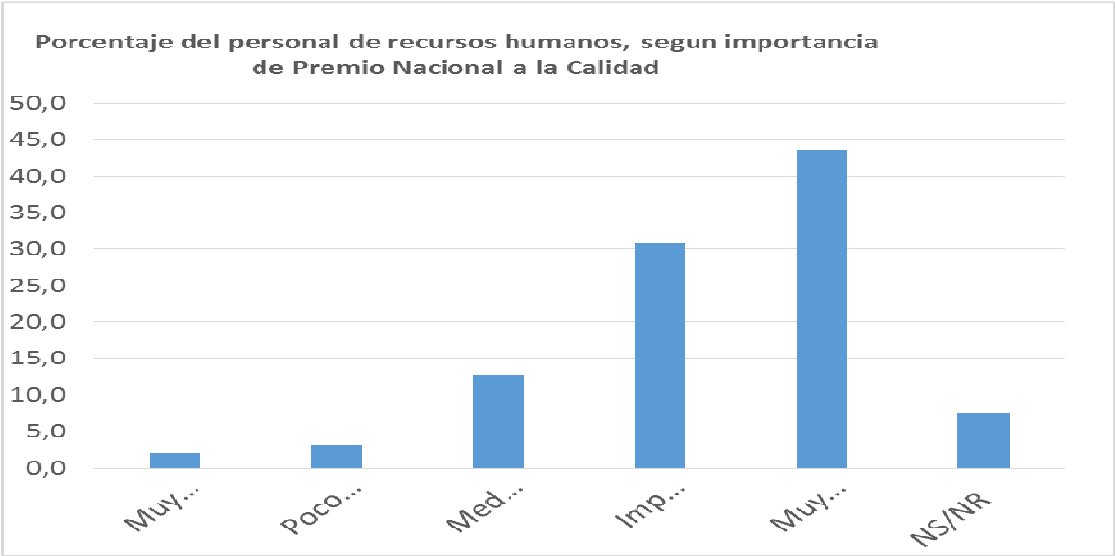
La carta compromiso de ha convertido en una acción muy aceptada y valorada para los ejecutivos de las organizaciones y para los ciudadanos. A través de ella los ciudadanos obtienen las informaciones necesarias para la demanda de los servicios públicos. Un 53.2% considera que la misma es muy importante y un 25.5% importante, manteniéndose entre estos dos una alta valoración. Observar el siguiente gráfico.

Grafico No.V-4



El Premio Nacional a la Calidad ha sido otra de las estrategias que se ha implementado en la administración pública y que ha tenido mucha acogida e impacto, convirtiéndose en una herramienta que ayuda al desarrollo de las funciones organizacionales, lo que mantiene a las diferentes dependencias del gobierno central muy entusiasmadas durante todo el año, desarrollando actividades en procura de mantenerse activo y apto para concursar por dicho premio. Los datos obtenidos confirman los niveles de importancia del mismo: un 42% considera que es muy importante y un 30% importante, elevándose muy por encima entre estos dos porcentajes señalando lo significativo que es este reconocimiento para las organizaciones.

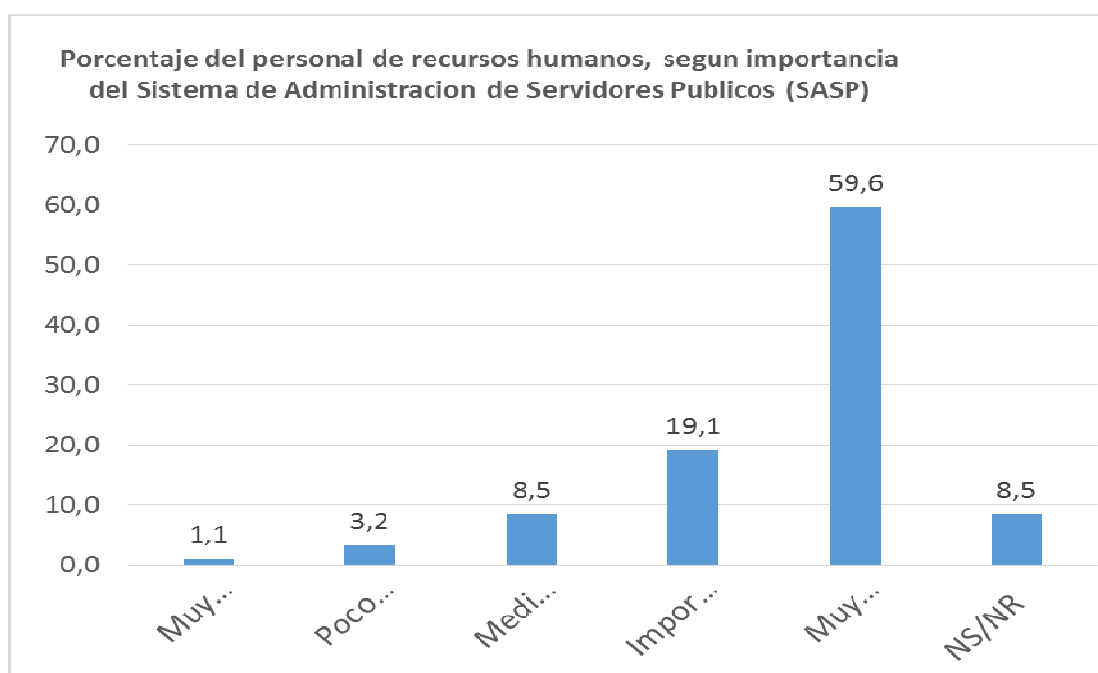
Grafico No.V-5



Elaboración Propia.

El Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP) tiene un elevado nivel: en muy importante, con un 59.6% y en importante, 19.1%, lo que dice que para los gestores del área de recursos humanos, un 78.7% considera que la ejecución del mismo se constituye en una estrategia de buena práctica organizacional.

GraficoNo.V-6

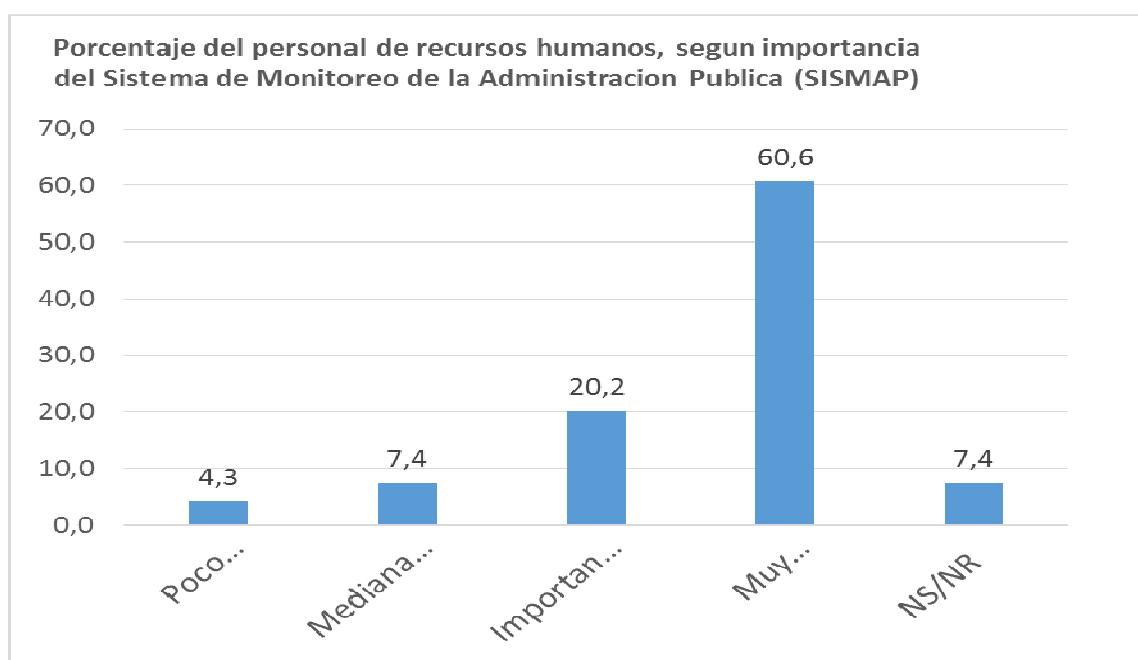


Elaboración propia.

Cuando se les hace la pregunta sobre la importancia que tiene para su área de gestión de recursos humanos, la ejecución de la estrategia del Sistema de Monitoreo de la Administración Pública (SISMAP), los datos son coherentes con la misión que realizan: el 60.6 % tiene la opinión de que este es muy importante, lo que revela que los técnicos de esta área reconocen la relevancia de la misma.

Es interesante denotar que un 4.3% considera que la ejecución de dicha estrategia es muy poco importante, observándose una contradicción en este grupo, puesto que este es un sistema que debe ser conocido y ejecutado por los técnicos de esas áreas funcionales de la Administración Pública. Con dicho sistema se monitorean los indicadores del contenido del Barómetro Latinoamericano de la Función Pública y que han sido definidos por el MAP, indicadores de gestión de calidad. Ver el siguiente gráfico.

Grafico No. V-7



Elaboración Propia.

En resumen, con relación a esta hipótesis se observa que las estrategias que se implementan en las organizaciones de la administración pública central por decretos presidenciales y resoluciones administrativas emanadas del órgano rector de la función pública, son consideradas en un alto porcentaje como muy importantes para la implementación de la profesionalización de los servidores públicos.

La variable dependiente (VD) profesionalización de los servidores públicos obtuvo los resultados siguientes según sus indicadores:

Mérito- calificado como importante en un 36.2% y en un 45.7% como muy importante, siendo en conjunto para el 81.9% de los especialistas de las áreas de políticas de la gestión de recursos humanos, una variable con alta valoración.

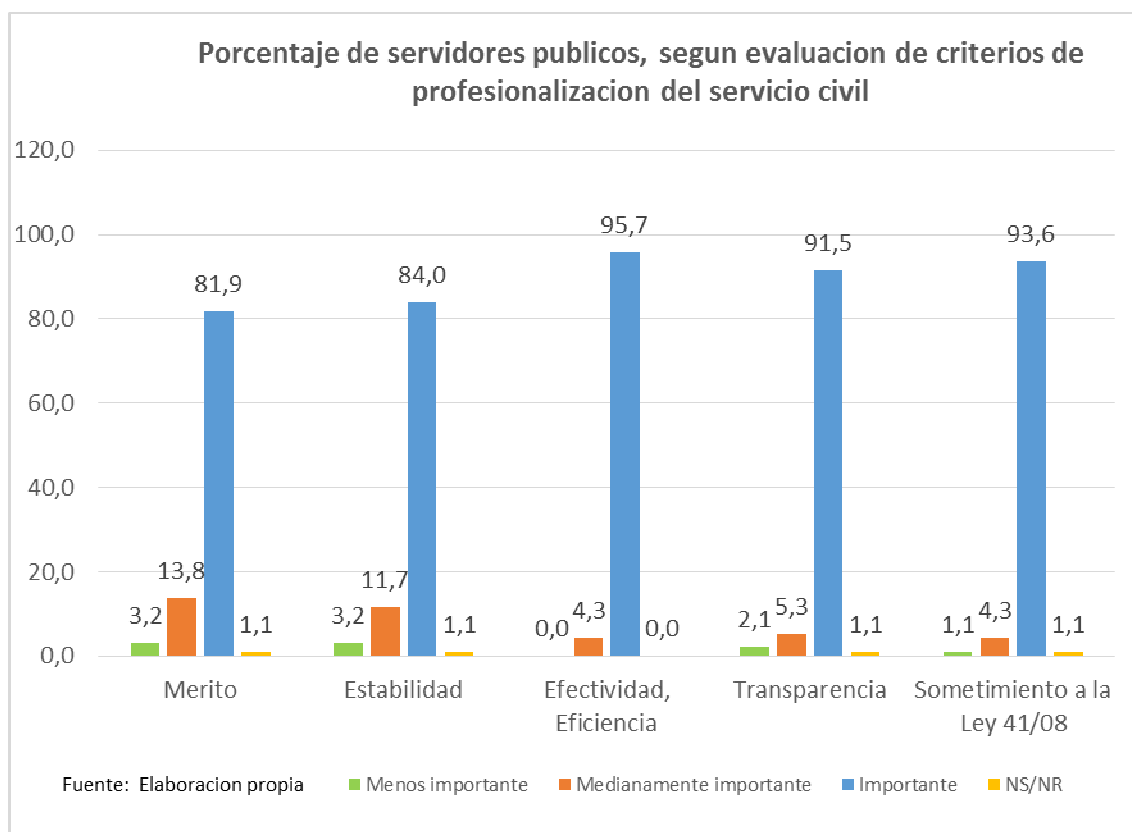
Estabilidad- la suma de una valoración de importante y muy importante representa el 84%.

Eficacia, efectividad y eficiencia representa el 95.8%.del total de los resultados

Transparencia,- con el 91.9% entre los resultados de importante y muy importante.

Sometimiento a la ley 41/08- la suma de importante y muy importante es de 93.6%

Grafico No. V-8



Análisis correlacional de la hipótesis.

La medición de las variables utilizadas en las hipótesis se fundamentó en un análisis de correlación de los indicadores correspondientes a dichas variables (Véase anexo). La correlación entre variables muestra que los indicadores están midiendo el mismo concepto, permitiendo la creación de nuevas variables.

Para probar cada una de las hipótesis se crearon dos grupos para la variable independiente. Un primer grupo compuesto por los participantes que tuvieron una baja puntuación en la variable y un segundo grupo compuesto por aquellos que tuvieron una alta puntuación.

1. Buenas prácticas administrativas y profesionalización de los servidores públicos

La primera hipótesis establece que la implementación de estrategias de buenas prácticas administrativas contribuye al desarrollo de la profesionalización de los servidores públicos. En términos estadísticos se plantea esta hipótesis de la siguiente forma:

Hipótesis nula: No existen diferencias al considerar la profesionalización de los servidores públicos entre los que creen que los niveles de las buenas prácticas administrativas es bajo y aquellos que creen que es alto.

Hipótesis alternativa: Existen diferencias al considerar la profesionalización de los servidores públicos entre los que creen que los niveles de las buenas prácticas administrativas es bajo y aquellos que creen que es alto.

Debido a que se compara la medida de dos grupos (bajo y alto niveles de buenas prácticas administrativas) en cuanto a la profesionalización de los servidores públicos, utilizaremos la prueba t para muestras independientes con un nivel de significación de 5% y un ensayo de dos colas.

Cuadro No. V-1

Índice de Profesionalización y de Buenas Prácticas Administrativas

Estadísticas descriptivas	Baja buenas prácticas	Alta buenas prácticas
Índice de profesionalización	21.26	23.35
Desviación típica	3.57	1.59
Tamaño de la muestra	35	43

La media en el grado o índice de profesionalización de los participantes que opinaron que las buenas prácticas administrativas es alta ($M=23.35$), fue mayor de aquellos que opinaron que las buenas prácticas administrativas es baja ($M=21.26$) y esta diferencia es significativa con un nivel de significancia de 5% ($t=-3.21$, $p=0.01$, dos colas). Basados en estos resultados se rechaza la hipótesis que no existen diferencias entre los grupos en cuanto a la profesionalización de los servidores públicos. Por consiguiente, se acepta que entre los grupos existen diferencias y, por tanto, las buenas prácticas administrativas

contribuyen al desarrollo de la profesionalización de los servidores públicos. Esto comprueba la hipótesis planteada.

H2. La cultura organizacional que interactúa en la gestión organizacional es un factor que influye en la implementación de la profesionalización de los servidores públicos.

VI – La cultura organizacional (normas, creencias)

VD – La profesionalización de los servidores públicos.

Los reactivos (VI) más destacados que se consideraron dentro de otros medidos son:

1.-El cumplimiento de normas y resoluciones. Los resultados obtenidos para esta pregunta es que un 69.1% consideran que es muy importante la cultura organizacional.

2. El conocimiento de las reglamentaciones y sanciones. Un 63.8% calificó este reactivo de muy importante.

3. El cumplimiento de los procedimientos rutinarios para la ejecución de las tareas tales como horario, vestimenta, entre otros. En la escala de muy importante, se obtuvo un 56.4%.

4. Conocimiento de las políticas, misión, y visión organizacional. 61.7% de los entrevistados lo consideraron muy importante.

5. El cumplimiento del trabajo se asuma con responsabilidad y flexibilidad. El 61.7% de los entrevistados opina que es muy importante el cumplimiento del trabajo con responsabilidad.

Como se puede observar, han sido altos los porcentajes que se han obtenido en relación a la variable cultura como un factor determinante para que se pueda implementar un proceso de profesionalización en la administración pública central. Estos también presentan mucha homogeneidad en los resultados de cada uno de los reactivos medidos.

2. Cultura organizacional y profesionalización de los servidores públicos

Análisis correlacional de la hipótesis.

La segunda hipótesis establece que la cultura organizacional que interactúa en la gestión organizacional es un factor que influye en la implementación de la profesionalización de los servidores públicos. En términos estadísticos planteamos esta hipótesis de la siguiente forma:

Hipótesis nula: No existen diferencias al considerar la profesionalización de los servidores públicos entre los que creen que los niveles de la cultura organizacional es bajo y aquellos que creen que es alto.

Hipótesis alternativa: No existen diferencias al considerar la profesionalización de los servidores públicos entre los que creen que los niveles de la cultura organizacional es bajo y aquellos que creen que es alto.

Utilizaremos la prueba t para muestras independientes con un nivel de significación de 5% y un ensayo de dos colas para comprobar esta hipótesis.

Cuadro No. V-2
Cultura Organizacional

Estadísticas descriptivas	Baja cultura organizacional	Alta cultura organizacional
Índice de profesionalización	21.60	23.35
Desviación típica	3.45	1.73
Tamaño de la muestra	35	40

La media en el grado o índice de profesionalización de los participantes que opinaron que la cultura organizacional es alta ($M=23.35$) fue mayor que aquellos que opinaron que la cultura organizacional es baja ($M=21.60$) y esta diferencia es significativa con un nivel de 5% ($t=-2.83$, $p=0.01$, dos colas). Basados en estos resultados se rechaza la hipótesis que no existen diferencias entre los grupos en cuanto a la profesionalización de los servidores públicos. Por consiguiente, se acepta que entre los grupos existen diferencias y, por tanto, la cultura organizacional contribuye al desarrollo de la profesionalización de los servidores públicos.

H3 La ejecución de políticas del sistema de gestión de recursos humanos en la organización recaudadora de impuestos (DGII) ha contribuido en la implementación de la profesionalización de los servidores públicos y ha logrado hacer más eficiente y eficaz la organización.

VI – Políticas del sistema de gestión de recursos humanos

VD – Organización eficaz y eficiente.

1.-Variable independiente: Políticas del Sistema de Gestión de Recursos Humanos. Los datos que se han podido obtener en la medición de esta variable se convierten en un punto muy interesante para la posterior explicación de la misma, por considerar que esta organización ejecuta las políticas de gestión de recursos humanos con programas innovadores y con modelo de estándares bien alto. Los resultados para los subsistemas consultados han sido los siguientes:

- a) Planificación de las políticas de recursos humanos obtuvo un 75% de muy importante.
- b) Organización del trabajo, 50% calificaron de muy importante y 50% importante, hay homogeneidad en los datos de este indicador.
- c) Gestión de empleo, un 50% lo considera muy importante y 37.5% importante.
- d) Gestión del rendimiento 50% importante y un 37.5 muy importante.
- e) Gestión de compensación 62,5 importante y 37.5% muy importante.
- f) Gestión del desarrollo profesional, es considerada en un 75% muy importante y un 25% de importante.
- g) Gestión de las relaciones humanas y sociales, un 37.5% la consideran importante, igual para muy importante, y medianamente importante 25%. La tabla No.V-1 puede visualizar de manera resumida los datos obtenidos en los porcentajes más altos.

Cuadro No.V.3

Políticas de Gestión de Recursos Humanos.

Subsistema de Gestión Recursos Humanos.	Porcentaje Muy Importante.
Planificación de Recursos Humanos	50%
Organización del Trabajo	50%
Gestión de Empleo	50%
Gestión del Rendimiento	37.5%
Gestión de Compensación	37.5%
Gestión del Desarrollo Profesional	75%
Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	37.5%

Otros datos muy importantes que se tomaron en cuenta para el análisis en esta organización en relación a la variable profesionalización son:

- 1.- El 87.5% pertenece a la carrera administrativa.
- 2.-87.5% dice que se han creado estrategias para lograr el acceso a los servidores públicos al proceso de profesionalización.
- 3.- Dentro de las estrategias mencionadas han señalado con mayor frecuencia la implementación de la carrera tributaria; la evaluación del personal; la puesta en ejecución y utilización del reglamento interno.
- 4.-Han sido muchos los logros obtenidos y que benefician a los servidores de dicha organización, dentro de los cuales se han señalado: Eficiencia en el cumplimiento de las metas, estabilidad, mejora continua, permanencia, valorar y tomar en cuenta el tiempo que lleva laborando el servidor en la organización. Otros logros son el crecimiento profesional basado en competencias de los servidores, y en beneficio de la ciudadanía, mejora en los servicios que se ofertan a la misma con transparencia.
- 5.-Los datos arrojan unas buenas perspectivas de la profesionalización de los servidores de esa organización con relación a seguir siendo una organización eficaz y eficiente.

Esta se evidencia cuando consideran que: seguirán elevando la calidad en los servicios públicos, manteniendo el fortaleciendo de los aspectos institucionales para el mejor desempeño de las funciones administrativas, servidores públicos con talento profesional para un buen desempeño de sus funciones. En ese mismo orden, un porcentaje alto de 50% considera que el crecimiento y la contratación estarán basados en el mérito, con empleados comprometidos, más exigentes con respecto a los perfiles de los puestos, así como también un uso eficiente de los recursos disponibles.

En relación a los indicadores más importantes para la institucionalización de la profesionalización de los servidores públicos en la DGII están:

El principio de mérito, considerado en un 37% como muy importante frente al 50% que lo considera importante, lo que dice que 87.50% valora el mérito de manera muy significativo.

.

La estabilidad en el cargo obtuvo importante 25% y muy importante 50%.

En la DGII trabajar en la realización de las funciones con la eficacia, efectividad y eficiencia obtuvo un 62.5% en muy importante, frente a un 37.5% importante; estos porcentajes altos dicen que para los directivos del área de esta organización la variable eficiencia y eficacia es muy significativa y un aspecto a tomar en cuenta.

La transparencia es considerada en un 50% muy importante para el sistema de profesionalización, lo que sumado a un 25% de importante dice que es alta la valorización de este principio.

Los gestores de las políticas de la gestión de recursos humanos han contestado en un 37.5% de muy importante, que la profesionalización sea sometida a la normativa de la ley 41/08. En este aspecto se observa en la tabla No.V-2 que no existe homogeneidad en las respuestas de este principio.

Cuadro No.V-4
Sometimiento a la Ley 41/08

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Medianamente importante	2	25.0	25.0	25.0
Importante	3	37.5	37.5	62.5
Muy importante	3	37.5	37.5	100.0
Total	8	100.0	100.0	

En relación a la incorporación de los servidores públicos a la carrera administrativa para un proceso de profesionalización se midieron varios elementos, a los que han contestado como muy importante e importante en el porcentaje más alto:

11.- En la variable dependiente, Organización eficaz y eficiente: las informaciones que se comienzan a observar ponen de manifiesto la importancia que tiene para una organización el tiempo de duración en el puesto como muestra del principio de la estabilidad y que para la profesionalización de los servidores públicos, que el mismo se inicie con los responsables de gestionar las políticas del sistema.

Cuadro No.V-5
Intervalos de Tiempo Laborando

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
1-5	3	37.5	37.5	37.5
6-10	2	25.0	25.0	62.5
16-20	1	12.5	12.5	75.0
Mayor de 20	2	25.0	25.0	100.0
Total	8	100.0	100.0	

Fuente: Datos obtenidos a través del instrumento aplicado.

Los resultados muestran que más de 60 % de entrevistados se encuentran dentro del rango comprendido entre 1 y 10 años, lo que refleja que existe una población joven laborando.

3. Ejecución de las políticas del sistema de gestión de recursos humanos y profesionalización de los servidores públicos en la Dirección General de Impuestos Internos.

Análisis de la hipótesis.

La Dirección General de Impuestos Internos (DGII) fue escogida para indagar la relación entre las políticas de la gestión de recursos humanos y la profesionalización de los servidores, así como la eficiencia y eficacia organizacional.

En este sentido, la tercera hipótesis postula que las políticas del sistema de gestión de recursos humanos en la organización recaudadora de impuestos, Dirección General de Impuestos Internos, han contribuido en la implementación de la profesionalización de los servidores públicos y a una organización eficiente y eficaz.

Profesionalización de los servidores públicos

Hipótesis nula: No existen diferencias al considerar la profesionalización de los servidores públicos entre los que creen que los niveles del sistema de gestión de recursos humanos es bajo y aquellos que creen que es alto en la DGII.

Hipótesis alternativa: Existen diferencias al considerar la profesionalización de los servidores públicos entre los que creen que los niveles del sistema de gestión de recursos humanos es bajo y aquellos que creen que es alto en la DGII.

Organización eficiente y eficaz

Hipótesis nula: No existen diferencias al considerar que la DGII es una la organización eficiente y eficaz entre los que creen que los niveles del sistema de gestión de recursos humanos es bajo y aquellos que creen que es alto.

Hipótesis alternativa: Existen diferencias al considerar que la DGII es una la organización eficiente y eficaz entre los que creen que los niveles del sistema de gestión de recursos humanos es bajo y aquellos que creen que es alto.

Para el análisis de los datos se utilizó la prueba t para muestras independientes con un nivel de significación de 5% y un ensayo de dos colas para comprobar estas hipótesis.

Cuadro No. V-6
Profesionalización y Organización Eficiente y Eficaz

Estadísticas descriptivas	Baja gestión de Recursos Humanos	Alta gestión de Recursos Humanos
Índice de profesionalización	21.00	21.67
Desviación típica	1.41	1.52
Índice de organización eficiente y eficaz	14.00	14.50
Desviación típica	0.58	1.73
Tamaño de la muestra	4	3

La media en el grado o índice de profesionalización de los participantes que opinaron que la gestión de recursos humanos es alta ($M=21.67$) fue mayor de los que opinaron que la gestión de recursos humanos es baja ($M=21.60$), pero esta diferencia no fue significativa con un nivel de significancia de 5% ($t=-0.59$, $p=0.58$, dos colas). Basados en estos resultados se concluye que no se tienen evidencias para afirmar la hipótesis que las políticas del sistema de gestión de recursos humanos en la organización recaudadora de impuestos (Dirección General de Impuestos Internos) han contribuido en la implementación de la profesionalización de los servidores públicos.

Igualmente, la media en el grado o índice de organización eficiente y eficaz de los participantes que opinaron que la gestión de recursos humanos es alta ($M=14.50$) de los que opinaron que la gestión de recursos humanos es baja ($M=14.00$), no fue significativa con un nivel de significancia de 5% ($t=0.48$, $p=0.67$, dos colas). Basados en estos resultados se concluye que no se tiene evidencia para afirmar la hipótesis de que las políticas del sistema de gestión de recursos humanos en la organización recaudadora de impuestos DGII, han contribuido a una organización eficiente y eficaz.

H4 La ejecución de los procesos administrativos emanados por las normas vigentes en las instituciones centralizadas ha contribuido a la implementación de la profesionalización de los servidores públicos.

VI - Procesos administrativos

VD – La profesionalización de los servidores públicos.

La variable Procesos Administrativos que emanan de la normativa 41/08 fueron medidos por los indicadores: resoluciones, normas y procedimientos emitidos para la aplicación de la ley. Los datos obtenidos sobre la encuesta aplicada han arrojado los resultados que se presentan a continuación:

El 48.9% considera que es muy importante que se diseñen y ejecuten procesos administrativos novedosos y 35.1% lo considera importante.

La aplicación de políticas de gestión de recursos humanos obtuvo 60.6% de muy importante y 24.5% importante.

La ejecución de las decisiones del Ministerio de Administración Pública es de un 63.8% considerada de muy importante, y un 18.1% de importante.

Las reglamentaciones internas que existen en la organización para desarrollar las políticas del sistema de profesionalización de los servidores públicos obtuvo un porcentaje de 68.1% que ha considerado que es muy importante, con 18.1% de importantes, lo que dice que calificaron con una alta puntuación el valor de este indicador.

Con respecto a esta misma variable, los análisis cualitativos presentan los resultados sobre las relaciones entre el área de las organizaciones de los consultados y sus relaciones con el órgano rector (MAP). Han respondido en resumen lo siguiente:: la frecuencia y porcentaje más alto dice que algunas reglamentaciones que emite este órgano no se ajustan a la naturaleza de las organizaciones, y a veces las repuestas a los requerimientos de la organización tardan mucho. Por otro lado señalan que tienen apoyo de manera constante del MAP en las soluciones de los problemas en que hay requerimiento, asesoría periódica para ejecutar las políticas, la comunicación es muy buena cuando se están desarrollando procesos, se mantiene un seguimiento y retroalimentación, la interacción entre el órgano rector y las organizaciones es buena, brinda estabilidad en la carrera administrativa, es excelente en el cumplimiento de lo

establecido en la ley y el reglamento 523-09 y que el MAP mantiene una asesoría técnica de manera constante a las organizaciones.

4. Ejecución de los procesos administrativos y la profesionalización de los servidores públicos.

Análisis de la hipótesis.

La cuarta y última hipótesis establece que la ejecución de los procesos administrativos emanados por las normas vigentes en las instituciones centralizadas hacia los servidores públicos ha contribuido a la implementación de la profesionalización de éstos. En términos de hipótesis estadísticas planteamos:

Hipótesis nula: No existen diferencias al considerar la profesionalización de los servidores públicos entre los que creen que los niveles de los procesos administrativos es bajo y aquellos que creen que es alto.

Hipótesis alternativa: Existen diferencias al considerar la profesionalización de los servidores públicos entre los que creen que los niveles de los procesos administrativos es bajo y aquellos que creen que es alto.

Se utilizó la prueba t para muestras independientes con un nivel de significación de 5% y un ensayo de dos colas para comprobar esta hipótesis.

Cuadro No. V-7
Procesos Administrativos

Estadísticas descriptivas	Bajo proceso administrativo	Alto proceso administrativo
Índice de profesionalización	22.15	23.15
Desviación típica	2.30	2.20
Tamaño de la muestra	41	33

La media en el grado o índice de profesionalización de los participantes que opinaron que el proceso administrativo es alto ($M=23.15$) fue mayor de aquellos que opinaron que el proceso administrativo es bajo ($M=22.15$), pero esta diferencia no fue significativa con un nivel de significancia es 5% de 6% ($t=-1.91$, $p=0.06$, dos colas). Basados en estos resultados concluimos que no tenemos evidencia para afirmar la hipótesis que la ejecución de los procesos administrativos emanados por las normas vigentes en las instituciones centralizadas hacia los servidores públicos ha contribuido a la implementación de la profesionalización de éstos.

El resumen de los resultados con relación a las preguntas e hipótesis de trabajo que se han elaborado, las cuales se contestaron a través de la confirmación o no de las hipótesis y las preguntas de investigación que no contengan hipótesis de trabajo, se le darán respuestas de manera directa más adelante. Las preguntas se estructuraron presentando primero una pregunta general seguida de varias preguntas específicas, las cuales son las siguientes:

- ¿Cuál(es) ha(n) sido la(s) razón(es) que han impedido el establecimiento del proceso de profesionalización de los servidores públicos en la República Dominicana?

1- ¿Existen elementos en las características del servicio civil de los períodos pasados que hayan contribuido a superar y a hacer más competente la profesionalización del servidor público en el presente?

Los datos empíricos que se han podido encontrar para esta pregunta son:

El 15.4% considera que el Acta Constitutiva del 1821 contenía el principio de la permanencia así como en la Constitución del año 1844 con el de inamovilidad del empleado público.

Otros hechos valorados como importantes son: El gobierno de Meriño que exigía algún tipo de preparación para ser servidor público y dispuso prioridad a los egresados de las escuelas normales fundadas por Hostos. También que la Constitución de Núñez de Cáceres establecía la estabilidad.

Los resultados a las preguntas No.2-3-4-y 5 están contenidos en los análisis de los resultados ya presentados anteriormente en las hipótesis de trabajo elaboradas.

Los resultados que se obtuvieron para las demás preguntas se presentan a continuación.

6.- ¿Cuáles han sido los alcances de los programas de los organismos internacionales para el fortalecimiento de un sistema de profesionalización del servicio civil con el objetivo de consolidar y lograr instituciones públicas sólidas?

Los resultados que se han recogido indican una puntuación de un 15.4% que han contestado que estos programas han tenido alguna importancia, han impulsado reformas constitucionales y legales para fortalecer la función pública, han impactado la ley 41/08 y la ley de organización del Estado 147/12, mejorado la formación del empleado público para poder ofrecer servicios de mayor calidad, han actualizado las normativas introduciendo innovaciones en la gestión para el interés nacional, las políticas públicas serán exitosas cuando se fundamenten en la administración.

En otros aspectos, los resultados sobre los programas un 70.2% consideran que han logrado impactar en la carrera administrativa, y de igual forma, un 64.9% ha considerado que de diferentes maneras los programas dirigidos a las políticas de la gestión de recursos humanos, han impactado dichas áreas eficientizando los procesos, en la aplicación de los concursos, en apoyo técnico para la elaboración de proyectos. Estos han tenido mucha importancia para el área, con un 51.1% para la actualización e implementación de las buenas practicas. En resumen, estos programas en un 60.6% han mejorado la profesionalización de los servidores públicos.

7- ¿Cuáles han sido los resultados en la implementación de la profesionalización del servicio civil en los últimos años?

Con respecto al impacto en los servidores públicos: Ascenso y promociones del personal; estabilidad en el cargo; ingresos por méritos a cargos de carrera; evaluación del desempeño; un número alto de servidores públicos que han ingresado a la carrera administrativa a través de la realización de concursos públicos y transparentes; desarrollo y aumento de competencias y capacidades de los servidores públicos;

capacitación de estos y reconocimiento internacional; evaluación de más de 500,000 funcionarios; mayor motivación de estos para el desempeño de sus tareas;

Con respecto a la realización de los procesos en la misión organizacional: Mayor calidad en los servicios que se ofrecen a los ciudadanos, como el servicio ofertado a tiempo con niveles de eficiencia y eficacia; desarrollo de políticas públicas; automatización de los procesos y agilización de los mismos con calidad; eficiencia para el cumplimiento de la metas; eficacia en el desempeño de las tareas; mejora de los procesos de manera continua; promociones y realizaciones de proyectos de gran importancia para esta;

Con respecto a la institucionalización de la profesionalización de los servidores públicos: Se ha creado Instituto Descentralizado para el Desarrollo de la Misión de la Profesionalización; se procura el cumplimiento del régimen ético y disciplinario; desarrollar la gestión de las políticas de gestión de recursos humanos; la implementación, creación y adaptación de nuevos sistemas y la nueva ley 41/08

8- ¿Qué perspectivas tiene la profesionalización de los servidores públicos en el país?

Un grupo de encuestados de manera positiva contestó: Que es un proceso en vía de institucionalización; se ha fortalecido; es un proceso de revisión continua y mejora sostenida; las perspectivas son buenas siempre que haya voluntad para implementarla;; a partir de la ley 41/08 son muy buenas; seguir ampliando su cobertura hacia el sector descentralizado y las alcaldías; ampliación del número de servidores públicos para que ingresen a la carrera; constante búsqueda de las personas idóneas para las funciones a desempeñar; contratación de los servidores públicos que realmente se requiera; mayor estabilidad en el cargo; mayor capacidad del recurso humano para enfrentar los desafíos de un mundo globalizado; También que la profesionalización es un pilar esencial del estado social democrático; desarrollo organizacional; hacer eficiente de la gestión pública; menos corrupción y violación de leyes; contribuir al desarrollo del país.

Otras personas contestaron de manera negativa: Aún le falta mucho por avanzar; crece con lentitud y poco apoyo; depende de la voluntad política de impulsar modelos de

calidad que desarrollen liderazgo y resultados; hay que reorientarla; escasas mientras prevalezca el favoritismo; el clientelismo político está por encima del mérito.

5.4- La perspectiva de la profesionalización de los servidores públicos en la República Dominicana.

Las condiciones económicas, sociales así como políticas, han favorecido a que la implementación de la profesionalización de los servidores públicos haya avanzado, pero se necesitan acciones más directas y precisas, que logren impactar tanto al sistema como a las diferentes estructuras organizacionales en procura de que se puedan obtener más resultados. Aunque se han implementado estrategias muy novedosas que han logrado sensibilizar e impactar esas estructuras organizacionales, las mismas deberán ser del dominio público y perdurables en el tiempo por su nivel de institucionalidad. Esto puede ser posible con el involucramiento y la integración de los servidores públicos y de los ciudadanos con acciones precisas y concretas, porque los mismos se han constituido en actores claves en las propuestas que se han generado en varios momentos y circunstancias de la vida política dominicana.

Los resultados obtenidos en las premiaciones, han sentado las bases para ir creando todo un sistema que contribuye a la necesidad de que en la administración pública se desarrollen políticas públicas con calidad, pero hace falta corregir muchos entuertos. Dentro de estos Montero 2003 -señala que es necesario dar las respuestas en el diseño e implantación de un sistema salarial y de incentivos que asuma el principio de equidad, e incorpore todos los criterios que permitan una justa remuneración; así como el desarrollo de las diferentes carreras especiales en procura de que se unifique de manera general en todo el Estado Dominicano una verdadera profesionalización de los servidores del Estado (pag.8). La implementación de las carreras especiales vendría a llenar un vacío en diferentes estructuras administrativas, contribuyendo a que desaparezca de éste tan mal precedente como lo es el clientelismo político.

Actualmente el MAP se encuentra trabajando en una propuesta de norma jurídica sobre ordenación de altos cargos en el estado, para lo cual ha sido contratado, a través del Programa de Apoyo a la Sociedad Civil y las Autoridades Locales (PASCAL), que financia la Unión Europea, al experimentado consultor español Félix Muriel, a quien se

le encargó la elaboración de un informe sobre precedencias de altos cargos, autoridades e instituciones en la República Dominicana.(Comunicación del MAP 19 de julio 2016). La realización de dicho proyecto viene a llenar un vacío que tienen los cargos de dirección media en el país, muchos de los cuales no son ocupados por un personal que ha hecho carrera profesional, sino que son cubiertos en su mayoría por el clientelismo político y el nepotismo que impera en la mayoría de las organizaciones públicas. Estos cargos de nivel medio son removidos cada cuatro años con los cambios de gobierno y muchas otras veces, cuando se sustituyen ejecutivos de los estamentos altos como es el caso de los ministros.

Los cambios deben generarse en la República Dominicana con el fin de que se pueda lograr el establecimiento en los servidores públicos un régimen profesionalizante, en el que se pueda contar con recursos humanos formados y capacitados para desempeñar funciones en los cargos públicos con las necesarias capacidades y destrezas que le permita tener la estabilidad para la ejecución de la misión organización. Estos cambios deben ser del dominio de:

A pesar de que el régimen de función pública³⁸ cuenta con diferentes reglamentaciones del orden legal con respecto a los salarios, se adolece de la implementación de un sistema de incentivos y de remuneración salarial que sea respetado por los altos cargos del funcionariado, y que el mismo sea el resultado de la valoración de los diferentes criterios propios del mismo, con el fin de hacer transparente los salarios de los diferentes servidores públicos y que no existan discrepancias entre estos.

Además, se han realizados diversas reformas que impactan el régimen de servicio civil; una de las tantas es la reforma de la constitución que trajo consigo el fortalecimiento de la función pública por mandato constitucional, así como integrar las características de eficiencia y eficacia que debe tener la administración pública, y también, la demanda y toma de conciencia de la ciudadanía como actores empoderados de sus derechos, para exigir que los servicios públicos se le oferten con la calidad que amerita en cada situación en particular..

³⁸ En este caso servicio civil, función pública o la profesionalización de los servidores públicos.

CAPÍTULO VI

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones.

El planteamiento de la investigación está estructurado por un conjunto de preguntas, algunas de las cuales están relacionadas con las hipótesis y estas a su vez, vinculadas con los diferentes elementos y factores que interactúan en las organizaciones, las cuales contribuyen a la implementación del proceso de profesionalización de los servidores públicos en la administración central. La interrelación de las teorías para dar explicación y hacer análisis se logra por un proceso descriptivo de la conceptualización de la profesionalización de los servidores públicos. La realización de este apartado es el resultado de la integración de las conceptualizaciones sobre el objeto de estudio por los enfoques planteados, utilizando el desarrollo de cada uno de los temas con los resultados empíricos encontrados y analizados.

Con este estudio se han podido recoger informaciones importantes para el análisis, para así poder presentar una explicación desde diferentes perspectivas del ámbito de la ciencia política, la administración, y un poco los aspectos jurídicos por las características del tema, así como también complementar esos análisis con el enfoque de la Nueva Gestión Pública.

Pretendemos darle respuestas a las preguntas de investigación que se han formulado, algunas en torno a las hipótesis planteadas y otras de manera directa, a la luz de los análisis de los resultados empíricos encontrados y que han sido presentados anteriormente.

Según la conclusión de un estudio realizado por la OCDE sobre la República Dominicana, ésta no es ajena a la realidad regional, con un contraste entre las exigencias y aspiraciones de la ciudadanía y recursos financieros y humanos limitados.

La conclusión permite que se pueda llegar a la culminación de los análisis realizados en el transcurso de los diferentes apartados estructurados para este trabajo con el fin de poder visualizar la posibilidad de que se puedan hacer generalizaciones en el presente estudio o en otros posteriores, estos con la visión de los análisis de las teorías

específicas para este caso, del noinstitucionalista, la explicación de la teoría de la ciencia Administrativa y de la Nueva Gestión Pública.

El modelo elegido para la explicación del objeto de estudio permite que se pueda hacer una conexión de manera integrada entre la profesionalización del servidor público y las políticas del sistema de Gestión de Recursos Humanos, como dos procesos que son utilizados en la administración pública y que son muchas veces determinados por un conjunto de factores del entorno organizacional en este caso.

Se pretende realizar una conclusión breve analizando los resultados encontrados para contrastar la hipótesis formuladas de las que se pudo verificar con estos la comprobación de dos hipótesis y no fue posible comprobar otras dos y las preguntas sobre los que ha sido el proceso de profesionalización de los servidores públicos en diferentes periodos y los que se han convertido hoy día.

El planteamiento de la investigación con respecto a las preguntas formuladas y las respuestas a partir del análisis teórico con los resultados encontrados:

Pregunta No.1.- ¿Existen elementos destacados del servicio civil de los períodos pasados que hayan contribuido a superar y a hacer más competente la profesionalización del servidor público en el presente?

Los análisis realizados algunos de los acontecimientos más importantes de los periodos anteriores han destacados dos principios que son importante en el servicio civil: el principio de la permanencia para la Constitución de 1821 y en la constitución del año 1844 el de inmovilidad del empleado público. Estos son elementos que han sido valorados y que hoy en día siguen siendo principios que sustenta la normativa que trabaja con la profesionalización de los servidores públicos. El que en tiempo pasados se reflexionara sobre estos principios como importantes y que se debía valorar para tomar en cuenta en un sistema de ingreso al servicio civil y, hoy día se hayan integrado en la fundamentación de la normativa que rige un sistema de función pública, junto a los resultados que se han encontrado es un aspecto de mucho valor porque los han destacados los gestores ejecutores de estas políticas.

El mérito y la capacitación de los servidores públicos, como unos de los factores muy significativos que la nueva normativa tiene como requisito para poder tener acceso a la administración pública. Estos han sido indicadores que se consideran como parte integrante de las políticas de gestión de Recursos Humanos y se ha establecidos como indicadores muy significativos, unas de las más importantes para el desarrollo de los procesos de profesionalización de los servidores públicos. Los resultados de los datos obtenidos a través de la aplicación de la entrevista dicen que la ejecución de esta política ha logrado un proceso de desarrollo lo que ha facilitado que en la actualidad se ponga en marcha diferentes estrategias y programas de capacitación y formación de servidores públicos por iniciativa de las propias organizaciones, por el órgano oficial de ejecutar esta misión así como por otras organizaciones que desarrollan programas de políticas de formación y capacitación en algunos programas específicos.

Estos análisis han sido posibles por la realización breve de la revisión de datos históricos a través de diferentes constituciones y literaturas consultadas que han servido de base para la elaboración de las preguntas de la entrevista que sirvió para recoger las informaciones y validar otras.

Por lo que se puede observar y concluir que los resultados comprueban el planteamiento de las revisiones de literaturas consultadas, dentro de estos planteamientos lo que sostiene: Yolanda Cordero (2010:77), el mérito es imprescindible en un sistema de servicio civil; Parrado (2008:77) la meritocracia es prioridad sobre la flexibilidad a través de un proceso de reclutamiento y selección y la carrera; así como el principio de mérito planteado en la carta de la Función Pública. Desde el análisis de neoinstitucionalismo porque el mérito es un concepto que está regulado por reglas y normas preestablecidas, March y Olsen (1999:77), pag. 77 de este estudio. Esta pregunta es comprobada dándole las respuestas de acuerdo a los datos obtenidos. Los diferentes relatos constitucionales describen las condiciones en que se ejecutaban las acciones de implementación sobre el servicio civil de ese entonces el que adolecía de normativas precisas y de procedimientos específicos que pudieran hacer cumplir un régimen de servicio civil que no fuera apegado al clientelismo político que se ejercía en el momento. Actualmente se ha logrado superar en mucho las características de las actuaciones con que se ejecutaban en estos periodos las acciones habiéndose logrado

el establecimiento de un régimen que procura regular la profesionalización de los servidores públicos en la Republica Dominicana, aunque todavía con sus limitaciones , pero con una gran ventaja en el presente.

Entonces, si existen elementos destacados de periodos anteriores que hoy se han considerado en el establecimiento de la profesionalización de los servidores públicos.

Pregunta No.2-¿Han sido las estrategias de buenas prácticas administrativas recursos utilizados en las administraciones públicas que han tenido éxito en la implementación de los procesos de profesionalización de los servidores públicos?

Son muchas las herramientas novedosas que se han implementado cada una adaptadas a las circunstancias y los objetivos que se quieran lograr:

A.-Modelo de Marco Común, Cuando la administración pública desarrolla su misión apegadas a las estrategias adecuadas a los planes de la gestión los resultados que se lograran serán de alta calidad pudiendo impactar de manera más directa los servicios de los ciudadanos.

B.-Premio Nacional a la Calidad. Para la implementación del premio a la calidad las organizaciones públicas primero tienen que someterse a un proceso de evaluación a la calidad a través del marco común de evaluación (CAF), se han obtenidos grandes resultados y avances en el país, la correspondencia que existe entre lo planteado en el aspecto teórico sobre la cantidad de organizaciones públicas que durante todo el año se preparan para concursar para este premio y la alta importancia que le confieren los gestores del área encuestados es una muestra de coherencia de que esta es una estrategia novedosa, practica y acogida con mucho interés y requiere de recursos humanos con destrezas y capacidades técnicas adecuadas para implementar dichas estrategias. Con el otorgamiento de este premio también se le conceden a los servidores públicos que cumplen con unas series de características y requisitos el premio al Mérito por las ejecuciones que han tenido en el desempeño de sus funciones, constituyendo estas acciones en recursos novedosos y de motivación al servidor público.

C.- Carta Compromiso. La ejecución de esta estrategia pone al conocimiento de los ciudadanos los servicios disponibles y una forma de ser participe y contribuir a la mejora y transparencia, como una correspondencia de carácter cualitativo en el desarrollo,

D.-Sistema de Administración de Servidores públicos. Para los ejecutores de las políticas de recursos humanos los resultados confirman que es una buena práctica organizacional porque impactan en la eficiencia y eficacia de esta contribuyendo a que los servidores públicos puedan ser más competente en esta, “una de las iniciativas de mayor transcendencia en la Reforma y Modernización del Estado en materia de fortalecimiento y transparencia de la Administración Pública, posiciona a la República Dominicana como el primer país en Latinoamérica con un poderoso sistema de esta naturaleza³⁹”.

E.- Sistema de Monitoreo de la Administración Pública. Las disposiciones de las normativas que rige la implementación de la profesionalización de los servidores públicos se pone en un proceso de monitoreo con esta estrategia que señalan los resultados de un porcentaje alto. Es esta una estrategia que identifica la forma de evaluación del servicio civil de manera comparada con otros países de la región.

Estas estrategias son recursos que facilitan la profesionalización de los servidores públicos y requieren poner en marcha técnicas gerenciales que son del ámbito de la Nueva Gestión Pública y un sistema propio del modelo burocrático weberiano, de quien planteamos que “conceptualiza a la administración pública como una fuerza modernizante, distinguiendo así entre estados modernos y estados patrimonialistas”⁴⁰.El desarrollo de estas acciones lo ponen de cara a la preparación para lograr ir desarrollando algunos componentes de un Estado Moderno. La implementación de técnicas novedosas es “una alternativa a la gestión tradicional orientada hacia el rendimiento y resultados” Olías de Lima (2001) un planteamiento de la nueva gestión pública.

³⁹ Extraído del texto de la pag.156

⁴⁰ Este texto fue citado en la pag.130.

Como ya se ha planteado en el marco teórico el modelo de la nueva gestión pública que tiene las “características la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia en las instituciones públicas o lo que se entiende como la introducción de valores gerenciales en la gestión de los organismos de gobierno” (ya citado). Con la implementación de esta estrategia se busca aumentar los niveles de eficiencia y eficacia en las organizaciones, por tanto los resultados encontrados han confirmado que esta estrategia se constituye en un instrumento al alcance de las políticas públicas que contribuyen al desarrollo de la profesionalización de los servidores públicos. Se elaboró una hipótesis para analizar este tema la cual fue comprobada, por lo que se puede decir que los gestores de las políticas públicas en la administración central de la República Dominicana pueden seguir considerando esta práctica y modelo como recurso exitoso en la profesionalización de los servidores públicos.

Pregunta No. 3-¿Han sido los elementos de la cultura organizacional factores significativos que operan en las organizaciones teniendo su impacto en la profesionalización de los servidores públicos?

En los fundamentos teóricos que contribuyen a los análisis del objeto de estudio varios especialistas han destacado los elementos conceptuales que contribuyen a la cultura organizacional, dentro de estos Ramió (2001), rituales, símbolos, leyendas (...), la cultura organizacional le da sentido de identidad a los servidores públicos para que puedan valorar y ejecutar sus funciones apegados a los elementos que caracterizan su ambiente organizacional.

También ha sido analizado entre varios autores por Longo (2006) cuando considera que la resistencia al cambio es de origen cultural (...), se pueden crear muchos mecanismos y agentes de cambios, pero si los servidores no cambian las actitudes para asumir nuevos retos es difícil que los resultados sobre lo que se quiere se puedan alcanzar. También lo dice Schein (1988) dentro de las diferentes razones para considerar la cultura empresarial está esta es, “tangibles y visibles en este ambiente se observan las actuaciones de los servidores que se van transmitiendo las mismas y afectándose entre sí”. Cuando existe resistencia a ejecutar los procedimientos, normas y resoluciones que se han elaborado es imposible que se puedan lograr los objetivos propuestos en la ejecución de las funciones para el logro de las metas.

Es por eso que los resultados obtenidos de los elementos de la cultura organizacional han sido considerados muy importantes para los gestores de las políticas del sistema de gestión de recursos humanos, y es considerado significativo en el proceso de la profesionalización de los servidores públicos “si no se cambian los valores, actitudes y axiomas los procesos de cambio son parciales y tienden a estancarse (ONAP, actual MAP, 2005).

De esto se puede concluir que son muy relevantes los datos que se obtienen de esta variable, por lo que la cultura es un factor que contribuye con la profesionalización de los servidores públicos la que debe ser considerada en todo sistema de este.

Pregunta No.4 ¿La ejecución de políticas del sistema de gestión de recursos humanos en la organización recaudadora de impuestos DGII ha contribuido a la profesionalización de los servidores públicos y hacer más eficiente y eficaz la organización impactando en las políticas pública que ejecutan.

Los procesos de reformas que se han llevado a cabo en la DGII como consecuencia de del empuje de las llevadas a cabo en la región y caracterizadas por el modelo de la nueva gestión pública ha logrado en la actualidad hacer de esta organización un referente en el país y otros países como modelo de eficiencia y eficacia en la ejecución de las políticas fiscales. Esto ha sido posible porque los recursos humanos que laboran en dicha organización mantienen unos niveles de motivación e identificación con la cultura organización de esta, y también los candidatos que aspiran ingresar a esta.

Los diferentes indicadores de la variable políticas de gestión de recursos humanos han conseguido porcentajes muy bien valorados para la ejecución de estos en la DGII. La aplicación de eficiente estrategias en la ejecución de las políticas de gestión de recursos humanos se han obtenidos los logros que se han evidenciado en el fortalecimiento de la carrera administrativa como un proceso determinante en la profesionalización de los servidores públicos. La implementación de estos procesos ha ocurrido paralelamente al desarrollo de la carrera tributaria pudiéndose alcanzar una disminución muy considerado del clientelismo político cada cuatro años cada vez que una nueva administración accede a esta alcanzando altos niveles nacional e internacional como

ejemplo de organización con eficiencia y eficacia en la implementación de las políticas públicas.

La presentación de los datos de manera pormenoriza se han correspondido porque los principios de la profesionalización tales como, el mérito, estabilidad en el cargo, la transparencia y el sometimiento a la ley 41/08 a través de los diferentes procesos que son implementados son indicadores que se midieron obteniéndose resultados altos y se corresponden con los planteamientos teóricos que lo consideran fundamentales en el establecimiento de un sistema de servicio civil, cuando se busca probar la hipótesis esta es rechazada por lo que debe ser estudiado este caso donde los gestores de la organización han considerado que la implementación de políticas del sistema de gestión de recursos humanos ha contribuido con la eficiencia y eficacia de la organización.

La DGII es una organización que pertenece a la estructura de la administración pública central. Estos deben regirse por un mandato de la ley 41/08, pero como existe cierta flexibilidad en los procedimientos para la implementación de esta los directores de esta organización han introducido estrategias novedosas para la gestión de su personal. Una de esa estrategia la constituye la puesta en ejecución de la carrera tributaria, esta se inscribe dentro de la concepción que le da la ley en el artículo No.6 de crear carreras especiales y especifica en determinados ámbitos públicos.

En esta investigación el rechazo de la hipótesis para esta organización que es modelo de eficiencia y eficacia puede ser por los fundamentos del modelo Weberiano “una organización burocrática que encuentra sustento en funcionario formales y capaces, habilitados para la profesionalización efectiva, demostrando permanentemente sus meritos”⁴¹

Pregunta No. 5. ¿Han contribuido al desarrollo de la profesionalización de los servidores públicos los procesos administrativos emanados de la normativa vigente de función pública?

Darle respuestas a esta pregunta amerita tener que hacer mención de diferentes estrategias procedimentales que se han diseñados con el propósito de lograr poder

⁴¹ Obra citada en la pagina 90.

ejecutar los diferentes mandatos emanados de la ley que después de muchos años logra comenzar a implementar la profesionalización de los servidores en la administración pública central. Para implementar los procesos y sus respectivos procedimientos se han promulgado decretos que han logrado que se acaten las disposiciones específicas contenidas en la normativa legal.

Se han implementado diferentes resoluciones de procedimientos administrativos y estrategias novedosas que emite el órgano rector de estas políticas públicas. La creación de manuales, instructivos, guías metodológicas, nombramientos, concursos públicos para ingresar al servicio civil y a la incorporación de la carrera administrativa, así como el diseño de guía metodológica con el propósito ejecutar las políticas de gestión de recursos humanos, en este sentido, es importante también que se crearon programas para ejecutar acciones específicas que tienen el objetivo de contribuir e impulsar la profesionalización de los servidores públicos.

Se han formalizados y registrados diferentes asociaciones de servidores públicos de organizaciones estatales como parte integrante de la asociación de servidores públicos (ASP). Se pudo verificar a través de las muestras físicas que el MAP ha elaborado y dictado varias resoluciones con el propósito de legitimizar los requisitos de dicha asociación la que esta institucionalizada en los mandatos de la ley 41/08.

Un aspecto que es importante tomar en consideración es que no necesariamente el hecho de que el órgano rector de hacer cumplir la aplicación de las políticas públicas de gestionar a los servidores públicos el que elabore y ejecute acciones específicas que son el resultados de las normas jurídicas que se están implementando significa esto que la aplicación de estos procesos contribuye al desarrollo de la profesionalización de los servidores públicos, pero las revisiones teóricas que se han planteados y los resultados de las encuestas aplicadas han sido desiguales cuando se hace una correlación entre hipótesis los resultados no arrojan una diferencia a considerar. Los resultados rechazan la hipótesis, no se encontraron evidencias significativas porque los resultados no fueron diferentes

en relación a los dos grupos (uno de baja puntuación y el otro de alta puntuación) que se crearon para la variable independiente, (Ver la tabla No.V-7).

Pero estos resultados parecen un poco contradictorios porque cuando los mismos fueron analizados de manera directa por cada uno de los indicadores, estos tienen unos resultados altos. Con esto se podría preguntar ¿Han sido eficaces las estrategias utilizadas en la aplicación de los procedimientos para hacer cumplir la normativa de “Función Pública”? Podría ocurrir que existieran algún tipo de factores desconocidos que dificultan la aplicación correcta de los procedimientos que emanan de la normativa. En este caso se puede generar algún tipo de análisis en una mesa permanente de trabajo-estudio formada por los actores implicados con el fin de mantener una evaluación por organización para ir observando la evolución de la ejecución de estos procedimientos. Otro cuestionamiento que nos permite hacer es: ¿Han sido diseñados de manera correctos estos procedimientos? ¿Están las organizaciones públicas de la administración central preparadas para que de manera unificada asuman las mismas normativas? ¿Es necesario un proceso de adaptación y unificación en las organizaciones? Estos cuestionamientos son interesantes e importantes para que se tomen en consideración en otros estudios y para que se integren en la programación e implementación de programas de cultura organizacional tanto por el órgano rector como de manera particular las diferentes organizaciones de la administración pública.

Unas escasas respuestas consideraron que el órgano rector tarda mucho tiempo para dar respuestas a las solicitudes técnicas de las organizaciones, por lo que no se puede considerar este resultado como posible causante de la baja probabilidad encontrado en los mismos.

Pregunta No. 6.- ¿Cuáles han sido los alcances de los programas de los organismos internacionales para el fortalecimiento de un sistema de profesionalización del servicio civil con el objetivo de consolidar y lograr instituciones públicas sólidas?

Los organismos internacionales han apoyado diferentes programas de reforma y modernización de la Administración pública que han impactado de manera directa en la

profesionalización de los servidores públicos del país. Uno de estos programas es el de Pro-reforma, el que de manera directa contribuyó con diferentes proyectos apoyar varios procesos de reforma y modernización para diferentes estructuras organizativas del gobierno central. En lo referente al orden institucional Pro-reforma impulso la elaboración del anteproyecto de ley de Función Pública vigente.

Analizando los resultados que se han obtenido a través del instrumento de recogida de información se ha verificado que los porcentajes de los mismos ha sido muy bueno para considerar que esos programas llenaron un vacío en las políticas públicas para los cuales era su misión. Para que los gestores de las políticas de gestión de recursos humanos contestaran así posiblemente un elemento que se pueda considerar es un conocimiento de estos programas por su impacto en el área debido al tiempo que ya tienen que no funcionan.. Lo que se esperaba era que posiblemente estos directivos podrían ser removidos algunos de sus puestos de trabajo lo que le quita la posibilidad de poder valorar de manera íntegra los resultados de dichos programas.

Los datos dicen que los programas implementados han logrado impactar la carrera administrativa en beneficio de los servidores públicos y la gestión del área de recursos humanos. Es esta uno de los aspectos que se recogen de los resultados de datos empíricos de unos actores claves y directos en la aplicación de las políticas públicas que en la actualidad se ejecutan, pero cuando se comparan estos resultados sobre las reformas y la percepción de la corrupción con los datos obtenidos de encuestas aplicadas a la población por organizaciones internacionales los resultados de la percepción son muy diferentes, ya anteriormente se ha hecho esta mención tal es el caso que dice que la “República Dominicana es considerada dentro de los países de América Latina la peor valorada”⁴² en relación a la corrupción. Lo que señala que las reformas no han impactado en el principio de la Ética como indicador de la profesionalización de los servidores públicos en el presente estudio.

Pregunta No.-7- ¿Cuáles han sido los resultados en la implementación de la profesionalización del servicio civil en los últimos años?

⁴²Transparencia International, que en 2002

Los análisis de los diferentes documentos consultados han sido un referente para la búsqueda de los datos al igual que las teorías que refrendan el tema y esto se constituyeron en elementos que fueron sometidos a la verificación. De estos se pudo comprobar que la profesionalización de los servidores públicos en la Republica Dominicana ha tenido muchas resistencias al cambio debido a diferentes factores involucrados, dentro de estos se destacan el papel de los diferentes actores los cuales tienen intereses particulares y se resisten asumir los cambios que demanda para la puesta en marcha de un proceso de profesionalización para los servidores públicos. Todos los indicadores de esta variable que fueron medidos obtuvieron resultados porcentuales altos en la valoración de la respuesta de muy importante por parte de los mandos medios que gestionan estas políticas.

La literatura consultada refieren cinco obstáculos que han sido los causantes en que el país se haya podido implantar la profesionalización: el peso del clientelismo político, la poca continuidad del ejecutivo político, los fallos técnicos de la propia ley, el escaso nivel formativo de los empleados públicos dominicanos y la debilidad orgánica del órgano rector ; de estos se han comenzado a superar : la debilidad orgánica del órgano rector que paso de ser una dirección general a un ministerio lo que la iguala para poder exigir a otras en las mismas condiciones. Y los fallos técnicos se refiere a la ley 14/91 han quedado resuelto con la promulgación de la nueva ley 41/08. Los demás fallos continúan y mantienen la profesionalización de los servidores públicos un poco retrasada.

Los resultados que se han obtenidos han validado estas debilidades cuando por ejemplo vemos que los directivos medios consideran que el órgano rector tarda mucho tiempo en dar respuestas a los requerimientos solicitados por las organizaciones para poder desarrollar sus labores apegadas a los procedimientos y normativas que conlleva la profesionalización de los servidores públicos en la administración central. Es por eso que hipótesis relacionada con esta pregunta no pudo ser confirmada porque los datos no era lo esperado.

Se han obtenidos otros resultados que han sido muy positivo para impulsar el establecimiento y mejoramiento de la profesionalización de los servidores públicos, estos se refieren a la promulgación de un conjunto de leyes, decretos y resoluciones

ministeriales con el fin de que se apliquen en las políticas que se ejecutan; la institucionalización de varios procedimientos como, concursos para el ingreso al puesto y a la carrera administrativa , evaluación del desempeño y formación y capacitación para el desempeño laboral. Se ha podido valorar la importancia que reviste la aplicación de las políticas de gestión de recursos humanos a pesar de que en muchas organizaciones presentan algunas deficiencias. Muchos de los resultados obtenidos de esto son las premiaciones que se han conseguido en el país por diferentes organizaciones del gobierno central.

En resumen, el país tiene un gran reto en materia de institucionalizar el régimen de servidores públicos, y para esto hay que ir construyendo una cultura organizacional que facilite ese tránsito al igual que implementar con nuevas estrategias adaptadas a la cultura organizacional los procesos y procedimientos que se aplican.

Pregunta No.-8- ¿Qué perspectivas tiene la profesionalización de los servidores públicos en el país?

A pesar de que se han presentado muchos resultados que vienen a denotar la profesionalización de los servidores públicos con muchos niveles de deficiencias en el desarrollo, es por otro lado bien visto que la estabilidad política, económica y social que se presenta en estos momentos en el país hace visualizar un panorama muy prometedor para que se puedan implementar una administración de calidad y contar con servidores que desempeñan sus funciones apegados a principios y normativas encaminadas a eficiencia y eficacia en un ambiente que priman las actitudes para la búsqueda del bienestar de la ciudadanía.

Este panorama se ha fortalecido por todos los mecanismos que se han implementado por diferentes sectores: organizaciones internacionales, el interés de los profesionales del área de ejecutar sus labores en un ambiente adecuado, las permanentes opiniones y reflexiones favorables de los especialistas interesados en el tema, los apoyos que han proporcionado la clase política en el poder, contar con un marco legal muy bien estructurado que ha integrado las experiencias superadas y acumuladas del pasado, servidores conscientes de la ventaja de este proceso, estos entre otros más, son aspectos

que se pueden considerar para augurar buenas expectativas en el sistema de profesionalización de los servidores públicos en el país.

Todos estos aspectos son importantes pero no por sí solo, hay que crearle un ambiente adecuado y factible que lo hagan posible, y mecanismos de acción que:

1.-Crear un plan de gestión de políticas de recursos humanos donde se plasmen los lineamientos generales que va a primar en toda la administración pública central con el propósito que el mismo sea ejecutado de manera igualitaria en todas estas organizaciones dejando flexibilidad para que se introduzcan novedades específica y adaptable a las características propias de las mismas.

2.-Realizar con todos los actores involucrados un diagnóstico para verificar las condiciones que impera en cada una de las organizaciones así poder diseñar un plan de trabajo que logre alinear todas las organizaciones públicas del gobierno central.

3.-Se debe crear una mesa de trabajo permanente para observar, evaluar y tener discusiones, sobre las experiencias de estrategias novedosas y exitosas que se han y se estén implementados en procura que se pueda continuar y que, con el apoyo político estas iniciativas puedan perdurar y seguirse implementando con el tiempo, y no ocurra que los cambios de gobiernos desaparezcan esas buenas practicas.

4.- Crear los mecanismos y estrategias necesarias para que los recursos humanos con la que disponen las organizaciones estén debidamente alineados a los objetivos de la organización;

5.- Diseñar un modelo de gestión de recursos humanos adecuada que responda a las características de la Administración Pública Central y a los objetivos del régimen de profesionalización que se tiene y al que se quiere llegar a conseguir.

6.-Acogemos la propuesta externada por el señor Colino, Molina y Parrado cuando se presentaron sus reflexiones en torno a los resultados de las reformas implementadas en el país dice: “Lo que actualmente impulsan a que se retomen muchos planteamientos que sustentaron los fundamentos de los procesos de reformas llevadas a cabo en el pasado con diferentes programas y proyectos los cuales en su momento llenó un vacío en esta área”.

7.- Organizar la administración pública para que toda la gestión pueda ejercer con las técnicas gerenciales y se logre ir transparentando los procesos para poder contar con la confiabilidad necesaria que demandan los nuevos tiempos.

Varios de los objetivos propuestos al inicio de este trabajo se pueden considerar que las expectativas fueron alcanzadas a través de los hallazgos que anteriormente fueron presentados, en otros casos no fue posible obtener los resultados que pudieran comprobar las hipótesis y corroborar con las teorías planteadas. De todas maneras esta investigación llena un gran vacío en materia de análisis teóricos y hallazgos empíricos obtenidos ya que en el país no se había tratado el tema en esta magnitud; porque en la misma se incorporan algunas variables como: estrategia de buenas prácticas, y procedimientos administrativos que no habían sido medida por otros estudios de la misma categoría, con esto vienen incorporados sus indicadores que también son novedosos.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y Revistas

AGOSTO RIERA, Gabriela (2004). Presidencialismo en República Dominicana: análisis de las presidencias de Leonel Fernández e Hipólito Mejía. Madrid: CLAD.

AGUILAR, L. (2007, oct). El aporte de la política pública de la nueva gestión pública a la gobernanza. *Reforma y Democracia* No.39.

ALLAIRE, Y. y Fisirotu, M. (1992) Teorías sobre la Cultura Organizacional en Abravanel y otros Cultura Organizacional. Bogotá, Colombia.: Legis Editores.

AMARO G, R. (1981) Administración de personal: cómo organizar los recursos humanos de la empresa pública y privada. México: Editorial Limusa.

_____ (1984a) Principios jurídicos de la organización administrativa. Santo Domingo: Publicaciones ONAP.

_____ (1984b) La carrera administrativa colombiana y la concepción jurídico-política del Proyecto de ley de servicio civil dominicano. Santo Domingo: Publicaciones ONAP.

_____ (1995). Introducción a la Administración Pública. (2da. ed.) México. Mc Graw Hill

_____ (1996) Derecho y práctica de la función pública. Ediciones ONAP.

_____ (2006) Responsabilidades en la administración pública. Santo Domingo, R.D: Editora Punto Mágico.

_____ (2007a) Ejercicio de la función pública y principios constitucionales de derechos humanos que deben sustentarla. Santo Domingo, R.D: Editora Punto Mágico.

AMARO (HIJO), R., y Rasuk, M. (2006). Propuesta de ordenamiento: Macro-estructura del Poder Ejecutivo.

AMIAMA, M. (2008) Prontuario de legislación Administrativa Dominicana. Santo Domingo: Editorial Tiempo SA.

AMSTRONG, (1999) citado por V. Martínez C. (2003, oct) en La ética como factor primordial de la función pública. Panamá: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 28-31.

ANDUIZA, E., CRESPO, I. y MÉNDEZ, M. (2009) Metodología de la ciencia política. (2da ed.) Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, Colección Cuadernos Metodológicos, No. 28.

ARAYA, E. y CERPA, A. (julio 2009) La nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública Chilena. *Revista de Estudios Politécnicos*. Vol VII, N°11.

ARDILA, R. (2003) Calidad de vida: Una definición integradora. Bogotá: Revista Latinoamericana de Psicología, Fundación Universitaria Konrad Lorenz, Vol. 35, No2, pp161-164.

ARELLANO, D. (2006) Los desafíos de una gestión pública meritocrática en Merim, Los desafíos del servicio profesional de carrera en México, CIDE-Secretaría de la Función Pública.

ARELLANO, D. et al (2003) Retos de la profesionalización de la función pública. Venezuela: Editorial Textos.

ARENILLA SÁEZ, M. et al (2010) La administración pública entre dos siglos. Madrid: Centro de Publicaciones del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

ARIAS PINEDA, A. (2008) El Neoinstitucionalismo y sus aportes a la Teoría de la Organización. Colombia.

ARIAS RAMÍREZ, Bernal (2007). Plan de Acción Regional de Fortalecimiento y Modernización de las Capacidades de las Administraciones Públicas Centrales en Centro América y República Dominicana. AECL.

ÁVALOS A., R. La profesionalización como sistema eficaz de personal en el marco de una administración pública orientada a resultados: un reto para lograr la gobernabilidad.

AYALA, E.J. (1999) Instituciones y Economía: Una introducción al neo institucionalismo económico. México: Fondo de cultura Económica.

AYALA, E.J. y GONZÁLEZ, J. (2001) El neo institucionalismo, una revolución del pensamiento económico .México: Comercio Exterior.

BAENA DEL A., M. (2001). Curso de ciencia de la administración. (4ta ed.) Madrid: Tecnos.

BÁEZ, C. y SOLÍS, C. (2004). Avances y estancamientos en la reforma del sector social en la Republica Dominicana. Santo Domingo: BID.

BALLART, X.; RAMIÓ, C. y SALVADOR, M. (2000). “Los recursos humanos de las administraciones públicas”, en Ciencia de la administración pública. Valencia: Tirant lo Blanch, 344-417.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO BID (2002) Evaluación de Sistemas de Servicio Civil. Estudio de caso de República Dominicana (elaborado por ALEPH, S.A.).Ciencias Económicas, Contables y Administrativas, Bogotá: McGraw-Hill.

_____ (2004), República Dominicana BID: estrategia de país con República Dominicana.

_____ (2006a) Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Políticas, Washington, DC.

_____ (2006b). Servicio civil en los países centroamericanos y República Dominicana. Washington D.C.

_____ (2012) “Tres retos laborales en la República Dominicana”. Nota de Política. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

_____ (2014) Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia, Luciano Strazza,

BANCO MUNDIAL (2013). Índice de gobernanza mundial.

BAÑÓN, R. (1993). "La modernización de la administración pública. Balance y perspectivas" *Política y Sociedad*, 13, 9-20.

BARBA, A. Y SOLÍS, P (1997) citados por Ayuzabet De la Rosa (2002, julio) en Teoría de la organización y nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Administración y Organizaciones. México: BIBLAT, UNAM, Vol.4 No.8 pp13-44.

BARÓMETRO DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS CIVILES EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA. (2008). Primer Informe. AECID- FLACSO-SICA

BARTOLINI, Stefano (1991) "Metodología de la investigación política" en G. Pasquino et all, Manual de ciencias políticas. Madrid: Alianza, PP. 39-78.

BARZELAY, M. (2003) La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas. México: Fondo de Cultura Económica.

BATLLE, M. (2008). Reseña de "Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin América. México: Perfiles *Latinoamericanos*, Flacso, Enero-junio, No 31, pp.179-184.

BECKE, P. Y TOONEN, T. () citados por M. Mascott S. (2014) Sistemas de servicio civil: una comparación internacional. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

BELTRÁN, M. (1997): "La formación y los empleados públicos" en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No 77-78, enero-junio

BERMEJO C., F. (2007). La gestión de recursos humanos en la administración pública.

BOHLANDER, G. Y SNELL, S. (2008). Administración de Recursos Humanos. (14ª.ed) México: Thomson.

BORINS (1998) citado por Sánchez Zambrano (2015) en Herramientas para evaluar la eficacia y los resultados de los gerentes públicos en Perú” *Revista Buen Gobierno*, No 19 julio-diciembre PP. 86-101.

BOYATZIS, R. (1982) Las competencias. Una visión teórico-metodológica citado por F. Longo (2004a) en “Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público” Barcelona: Paidós.

BUSSOLO, M., FREIJE-RODRIGUEZ, S., DÍAZ-BONILLA, C. and ZEBAZE DJIOFACK, C., 2010, Crecimiento Económico y Desarrollo Social en la Republica Dominicana, in Senderowitsch, R and Tsikata, Y.M., (ed.), De la Crisis Financiera Internacional al Crecimiento para Todos, Notas de Política. Washington: World Bank.

CAMARASA C., J.J. (2004) “La calidad en la administración pública”. Instituto Centroamericano de Administración Pública. Volumen 9, No. 8, pp. 9-19

CAMPILLO PÉREZ, J. (1995) Constitución Política y Reformas Constitucionales 1492-1844. Santo Domingo: Publicaciones ONAP-UASD, Vol. IX.

CAÑETE, R. Y DOTEL, O. (2007). Política social en República Dominicana. Santo Domingo: Centro Juan Montalvo.

CASSÁ, R. (1982) Capitalismo y dictadura. Santo Domingo: Editora de la Universidad Autónoma de Santo Domingo.

_____ (1986) Actualidad y perspectivas de la República Dominicana. Santo Domingo: Editora Búho.

CASSESE, S. (1989) citado por M. Beltrán (1997) en “La formación y los empleados públicos” en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No 77-78, enero-junio

CASTILLO, L. D. (2002, oct.) El servicio civil de carrera en la República Dominicana: pasado, presente y futuro. VII Congreso del CLAD, Lisboa, Portugal.

_____ (2006). Estructuras Transversales. Informe del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo (Pro-Reforma).

CASTILLO S., M. (2008); "Modelo Servicios Públicos", Manual Metodológico. Cuarto informe Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo (Pro-Reforma).

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2008). República Dominicana 2030: Mimeo.

CHIAVENATO, I. (2000) Introducción a la teoría general de la administración. México: McGraw Hill.

_____ (2007) Administración de recursos humanos, El capital humano de las organizaciones. (8va edic) México: McGraw Hill.

_____ (2011). Administración de recursos humanos, El capital humano de las organizaciones. (9va edic). México: McGraw Hill.

CHRISTENSEN y LOEGRID (2003) citados por M. Morales Casetti (2012) en “La calidad de los servicios públicos: Reformas de gestión pública en Chile (1990-2009). Disponible URL: www.flacso.ed.mx/biblioiberoamericano/text febrero 8,

CHRISTENSEN, LOEGRID, ROSES y ROVID (2007) citados por M. Morales Casetti (2012) en “La calidad de los servicios públicos: Reformas de gestión pública en Chile (1990-2009). Disponible URL: www.flacso.ed.mx/biblioiberoamericano/text febrero 8,

CLAD (1998). Documento doctrinario “Una nueva gestión pública para América Latina”.

_____ (2000) “Organizaciones y nuevo institucionalismo económico, ¿hacia un nuevo dogma? Ciencias Administrativas; Año 2, No.1, Junio 2000 México, pág. 41-46.

_____ (2003a) Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz, Bolivia, 26 y 27 de junio; y refrendada por la XIII Cumbre

Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santa Cruz, Bolivia, 14 y 15 noviembre.

_____ (2003b) “Profesionalización de la administración pública en México, ¿De un sistema autoritario a un sistema meritocráticos rígido? CLAD Venezuela.

_____ (2004) “Nueva gestión pública: ¿Dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa” (Coord/ Más allá de la reinención del gobierno. Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuesto por resultados en América Latina. México, Editorial Porrúa.

_____ (2005) “Problemas estratégicos para la implementación del servicio profesional de carrera en un ámbito federal en México”. Servicio profesional de carrera, Vol. 2, No. 4, pp. 33-52.

_____ (2008a), Código Iberoamericano del Buen Gobierno.

_____ (2008b), Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio; y adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, San Salvador, El Salvador, 29 al 31 de octubre.

_____ (2009), “Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública”.

_____ (2010, nov.) “Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI”

_____ (2013) “Carta iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la administración pública”.

COLINO, C.; DEL PINO, E.; MOLINA, I.; PARRADO, S. (2006). Diagnóstico de las capacidades de la administración central en Centro América y República Dominicana. AECL.

_____ (2007). Avances y obstáculos en el fortalecimiento del Estado en Centroamérica y República Dominicana: un análisis de la capacidad institucional, la reforma de la administración y la gestión pública. Madrid: INAP.

COLLINS, J. (2001) Good to great. London: Random House Business Books.

CUELLO Z. (2008). Fortalecimiento del servicio civil en la República Dominicana: aportes de Pro-Reforma. *La reforma del Estado Dominicana: Avances y Retos* CONARE-CLAD, pp 73-74.

CONARE (2004) Propuestas para la reforma de la administración pública.

_____ (2008, abril) La Reforma del Estado Dominicano: Avances y Retos.

CORDERO N., Y. (2010) “Un sistema de mérito para el siglo XXI” No.48 Págs.

CORTÁZAR, J., LAFUENTE, M. Y SANGINÉS, M. (2014) Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América latina (2004-2013) BID, pp206.

CUNILL G., Nuria. (1999) La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia”. No.13, pp.

_____ (2012) “Qué ha pasado en lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectiva”. CLAD No. 52.

DALZIEL, J.R. (1996) citado por Francisco Longo (2002b) en “La profesionalización del empleo público en América Latina”. Barcelona: Fundación CIDOB, pp.27-44.

DE LA CRUZ H., M. (2005). La ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: reforma y aplicación. Mesas de búsqueda de consenso para la implementación de la ley de servicio civil y carrera administrativa. Santo Domingo: ONAP, 121p.

DE LA ROSA, Ayuzabet. (2002, julio) Teoría de la organización y nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Administración y Organizaciones. México: BIBLAT, UNAM, Vol.4 No.8 pp13-44.

DELMAS, A. (2007). “Estrategia exitosa para una reforma legislativa relevante: el caso de la Ley de Función Pública en la República Dominicana”. *Revista de Administración Pública*, ONAP 2: 57–77.

DEL PINO, E. y DÍAZ PULIDO, J (2004a) “Por qué importan los ciudadanos? Tipos de actitudes y consecuencias para el modelo de administración y la vitalidad democrática”, *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, No. 29, 55- 94.

_____ (2004b). Los ciudadanos y el Estado: las actitudes de los españoles hacia las administraciones y las políticas públicas. Tesis doctoral. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, pag. 286.

_____ (2007) “Rendimiento institucional”

_____ (2009) La percepción social de los servicios públicos en España (1985-2008). Madrid: AEVAL. Ver: http://www.aeval.es/comun/pdf/calidad/Informe_percepcion_2009.pdf

_____ (2011a) “Lecciones aprendidas desde la experiencia española de análisis de la percepción ciudadana de los servicios públicos” No.49.

_____ (2011b) La administración a juicio de los ciudadanos: satisfacción con los servicios, valoración del gasto, confianza en los empleados públicos y actitudes *hacia la e-administración*. Madrid: AEVAL (con José M. Díaz-Pulido y Pau Palop).

DEL CASTILLO, A. (1996) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos. *Documento de trabajo* No.44, CIDE, División de Administración Pública.

DENHARDT, R. y DENHARDT, J. (2003) El nuevo servicio público. (The New Public Service: Serving, not steering) New York: Sharpe.

DESSLER, G. (2001) Administración de personal. (8va. Ed.) México: Prentice Hall.

DEVINE, F. (1995): Los métodos cualitativos en MARSH, D. (1995): Teoría y métodos de la Ciencia Política. Madrid: Alianza Editorial.

DUSSAUGE, M. (2005) citado por R. Martínez Puón (2003) en Hacia la profesionalización de la función directiva en Latinoamérica. *Revista de Gestión Pública*. Vol 1, No. 2, pp387-419.

ECHEBARRÍA, K. (2001) Instituciones, reforma del Estado y desarrollo: de la teoría a la práctica. Documento presentado en la Escuela de Cooperación Internacional al Desarrollo Raúl Prebisch: Nuevas estrategias en cooperación y desarrollo. Hacia una agenda comprensiva para el desarrollo, Universidad Internacional Menéndez y Pelayo Santander, del 27 al 31 de agosto.

_____ (2006). “Informe de la situación del servicio civil en América Latina”. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública.

_____ (2008). “El papel de la profesionalización del empleo público en América Latina. Red de Gestión y Transparencia de la política Pública.

ETZIONI, A. (1986) citado por Ayuzabet. De la Rosa (2002, julio) Teoría de la organización y nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. *Administración y Organizaciones*. México: BIBLAT, UNAM, Vol.4 No.8 pp13-44.

EVANS, P.B. y RAUCH, J.E. (1999) Bureaucracy and growth: a cross-national analysis on the effects of weberian state structures on economic growth. *American Sociological Review*, N° 64, October pp. 748-765.

FELCMAN, I. (2001) Marco conceptual y referencial para el análisis de la cultura organizacional de la administración pública argentina. Buenos Aires: VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 5-9 Nov.

FELCMAN, I.; BLUTMAN, G. y MÉNDEZ, S. (2002) “Cultura Organizacional en la Administración Pública Argentina”. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.

FERNÁNDEZ, M. y VALLE, R. (1998) El enfoque neo institucional como marco teórico explicativo de la gestión de recursos humanos. Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa Vol. 4, N° 3, pp. 93-112.

FERNÁNDEZ DEL TORO, J.C. (2005) Limitaciones y desafíos de la nueva institucionalidad constitucional de la democracia. Santiago, Chile: Centro de estudios Constitucionales, Universidad de Talca, Año 3, No.1, pp297-343.

----- (2007) Hacia un nuevo paradigma del ejercicio del gobierno en la Republica Dominicana. Los cambios constitucionales necesarios para mejorar la gestión pública. *La Administración Pública en el Marco Constitucional*. pp 124-153.

FIGUEROA DE JAIN, R. (2008) “Estudios de la función pública en Centroamérica, República Dominicana” CLAD, *Revista Reforma y Democracia*, No.54-55, Año.

FITZ-ENZ. J. (1999) Cómo medir la gestión de recursos humanos. *Revista Howard Deste Bussines Review*, No.90 mayo/junio, pp 90-95.

FORUM ECONÓMICO MUNDIAL (2016) <https://www.weforum.org/about/world-economic-forum-usa>

FUNDACIÓN CIDOB (2008). La profesionalización del empleo público en América Latina.

FRAGA, G. (1962) citado por R. Amaro G. (2006) en Responsabilidades en la administración pública. Santo Domingo, R.D: Editora Punto Mágico.

FRENCH, W. (1983) Administración de personal: desarrollo de los recursos humanos. México: McGraw Hill.

GARCÍA S., I. (2007) La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales.

GERPE, S. y SANGUINETTI .M. (2008) Orientaciones para la transformación del estado El código iberoamericano de buen gobierno. *Quantum*, Vol.III N° 1, marzo.

GOLEMAN, BOYATZIS Y MCKEE (2002) citados por F. Longo (2004a) en “Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público” Barcelona: Paidós.

GONZALO CABALLERO, M. (2011) Economía de las instituciones: de Coase y North a Williamson y Ostrom .España. *Ekonomiaz* No. 77, 2.

HEREDIA, B. (2002b), La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina. Un marco de análisis. Washington, D.C: Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública, BID.

HERNÁNDEZ, J. M. (1981) Servicio Civil y Carrera Administrativa. Exposición presentada en el Primer Seminario sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa, realizado por la ONAP, 14 de enero.

HERNÁNDEZ B., J. (2012) Entrevista. *Moderna*, Revista Interna de la DGII, Vol. 12.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, R.; Fernández, C. y Baptista, L., P. (2010) Metodología de la investigación. (5ta. ed) México: McGraw Hill.

HOOD, C. (1991) citado por García Sánchez, I. (2007) en La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales.

HOPKINS, J. (1991). Evolution and revolution: enduring patterns and the transformation of latin american bureaucracies, in Ali Farazman (2001), NY: Handbook.

IACOVIELLO, M. (1999) Desarrollo estratégico de recursos humanos en el Estado. *Reforma y Democracia*, No.15.

IACOVIELLO, M. y ZUVANIC, L. (2006). El Servicio Civil en los países centroamericanos y República Dominicana. BID.

IACOVIELLO, M. y RODRIGUEZ GUSTÁ, A.L. (2005) “Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Casos: Brasil y República Dominicana”. BID. Diálogo Regional de Política. Marzo.

IBARRA, E. (1991) Notas para el estudio de las organizaciones en América Latina a partir de la reflexión crítica de la Teoría de la Organización, en Ibarra Colado, E. y Luis Montaña Hirose (coord.), Ensayos críticos para el estudio de las organizaciones en México, UAM-I - Miguel Ángel Porrúa.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2010). La administración pública entre dos siglos: Homenaje a Mariano Baena del Alcázar, pp 39-63.

ITURBE DE BLANCO, E. (2002). “Lecciones de la experiencia en gestión pública de alto nivel: Experiencias comparadas de países de la región”. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo BID.

JÁCOME M., Dr. J.M. (1981). La evolución de la administración pública en los países en desarrollo y el caso de la República Dominicana. Santo Domingo: Publicaciones ONAP, Colección Estudios Administrativos No. 7.

KALMANOVITZ, Salomón, (2004). El Neoinstitucionalismo como escuela. 2016. [www.banrep.gov.co/documentos /presentaciones discursos/](http://www.banrep.gov.co/documentos/presentaciones/discursos/).

KLINGER P., E. (2002) El proceso de reforma y modernización del estado en República Dominicana. República Dominicana: Stanley Gráficas & Asociados.

KRIEGER, M.J. (2016) “Las Miradas de la Administración pública de la Modernidad y la Posmodernidad “Julio de <http://revistas.unlp.ed.ar/CADM>

LIGHTOW, M. (2006) Auditoría de Gestión de RRHH. Informe del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo (Pro-Reforma).

LONGO, F. (2001) “Modernizar la gestión pública de las persona: los desafíos de la flexibilidad “en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* Caracas: Ed. CLAD, No.19.

_____ (2002a) “Institucionalizar la Gerencia Pública: retos y dificultades”. España: ESADE, Instituto de Dirección y Gestión Pública.

_____ (2002b) “La profesionalización del empleo público en América Latina”. Barcelona: Fundación CIDOB, pp.27-44.

_____ (2004a) “Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público” Barcelona: Paidós.

_____ (2004b) “Servicio civil y ética pública” Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE.

LONGO, F. y ECHEBARRÍA, K. (2000) “La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno, experiencias latinoamericanas”. Nueva gestión pública y regulación en América Latina. Caracas: Ed. CLAD.

LONGO, F. y RAMIÓ, C. (2008). La profesionalización del empleo público en América Latina. Barcelona: CIDOB.

LÓPEZ, Andrea (2002). La nueva gestión pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual. España: INAP, Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado Documento Núm. 68.

LOSADA, C. Y XIRAU, J. (1995) citado por C. Ramió (2002) en “Servicio civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas” México: Ed. Agrupación, *Revista Prospectiva*, Num.22, Noviembre, Política Nueva A.C.

MARCONI, N. (2006), “Políticas integradas de recursos humanos para el sector público” Sao Paulo, FUNDAP, pp 330-348

_____ (2007) Informe Política Salarial. Periodismo Dominicano. Pro-Reforma (nov, 2009) p.1.

MARCH, J., y SIMON, H. (1987) Teoría de la organización. Barcelona: Ariel.

MARCH, J. Y OLSEN, J. (1997) El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, A. C., Universidad Autónoma de Sinaloa, México. (1989).

MARTÍNEZ C., V. (2003, oct) VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, La ética como factor primordial de la función pública. Panamá, 28-31.

MARTÍNEZ P., Rafael (2004) La profesionalización de la administración pública en México: dilemas y perspectivas. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Colección Iberoamericana.

_____ (2005) Servicio Profesional de carrera ¿para qué? México: Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

_____ (2008) “Tendencias actuales en la profesionalización de la función pública en Latinoamérica: buenas y malas noticias”. Enfoques, Volumen VI No.9 pp. 127/143

_____ (2009) “La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera en México” *Reforma y Democracia*, No.43, 2009, Caracas, Venezuela.

_____ (2013). La profesionalización de la función pública: Ideas para Latinoamérica. Mérida: Talleres Gráficos Universitarios ULA, Colecciones de Gobierno y Administración Publica del GIGEP.

MASCOTT S., M. (2014) Sistemas de servicio civil: una comparación internacional. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

MEJÍA, J. (2008). Sistema de Administración de Servidores Públicos: un instrumento para generar transparencia de la nómina pública. La reforma del Estado Dominicana: Avances y Retos, 61.

MEJÍA, J. y BAUTISTA, R. (2004); Informe final Proyecto Ejecutivo Sistema Administración de Servidores Públicos (SASP); Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo (Pro-Reforma).

MELITÓN R., V. (1992) Evolución de la administración de personal en la República Dominicana. Santo Domingo: Conferencia magistral presentada en el Primer Congreso de Administración de Recursos Humanos de ADOARH. En Internet: http://html.Rincón del vago.com/administración-de-personal_evolucion.html.

MÉNDEZ, C., (1995) Metodología. Guía para elaborar diseños de investigación en ciencias económicas, contables y administrativas. Bogotá, McGraw-Hill.

MOCTEZUMA, E. y ROEMER, A. (1999). Por un gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México. Ed. FCE y otros pp 52-53

MODERNA (2010, julio) Revista Interna de la Dirección General de Impuestos Internos No 9.

_____ (2010, dic.) Revista Interna de la Dirección General de Impuestos Internos No. 10.

_____ (2014, julio) Revista Institucional de la Dirección General de Impuestos Internos, No. 13.

MONTERO, G. (2003) El servicio civil de carrera en Centro América y el Caribe: caso República Dominicana. En Internet: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047433.pdf>

_____ (2006) Avances del proceso de implementación de la ley de servicio civil y carrera administrativa. ONAP, Santo Domingo.

_____ (2007) Para un ejercicio ético de la función pública. Publicaciones ONAP-PARME. Santo Domingo, R.D.

_____ (2015). Régimen jurídico y profesionalización de los funcionarios públicos. Ministerio de Administración Pública, Santo Domingo.

MORALES Y, J. (1990) El servicio civil en el Caribe. Santo Domingo, R.D: Editora Taller.

MORETA, M. (2007) Antecedentes, dificultades y perspectivas del servicio civil y carrera administrativa en la república Dominicana y su incidencia en el comportamiento organizacional. Santo Domingo: Tesis de Grado, Universidad de la Tercera Edad (UTE).

MOYADO E, F. (2015) “Calidad en la Gestión Pública: Un enfoque de Convergencia” *Revista Buen Gobierno*, GIGAPP, No 19, julio-diciembre, pp 25-43.

NAESSENS, H. (2010) Ética pública y transparencia. Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica. XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles.

NORTH, D. (1993) Instituciones, cambio institucional y desempeño Económico. México: Fondo de Cultura Económica.

NORTH, D. (1990-1993) citado por M. Romero V. (2010) en Modelos de gestión por competencias: una oportunidad para la calidad en los servicios públicos. Año: 2010, No. 58-59, pp . 81-126.

OLÍAS DE LIMA, B. (2001) (Coor. / La nueva gestión pública. Madrid: Prentice Hall, pag.38.

ONAP (1981) Administración y desarrollo. Santo Domingo: Publicaciones ONAP, Vol. I.

_____ (1996) Manual general de cargos civiles clasificados del poder ejecutivo Santo Domingo, R.D.: Reforma del Estado No. 4, Publicaciones ONAP, Volúmenes I y II.

_____ (2003) El servicio civil de carrera en Centroamérica y el Caribe: caso República Dominicana. (ONAP) .Republica Dominicana.

_____ (2005a) Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su reglamento de aplicación. Santo Domingo, R.D.: Reforma del Estado No. 3, Publicaciones ONAP.

_____ (2005b) Mesas de búsqueda de consenso para la implementación de la ley de servicio civil y carrera administrativa. República Dominicana.

_____ (2006) Instructivo para la incorporación de los actuales funcionarios y empleados civiles del Poder Ejecutivo a la Carrera Administrativa. Santo Domingo, R.D.: Publicaciones ONAP, Editora Lozano, S.A.,

_____ (2007a). Anteproyecto de Ley de Función Pública. Sustituiría la Ley 14-91, del 20 de mayo de 1991, de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Santo Domingo, R.D: Publicaciones ONAP, Cybercolor Print Center.

_____ (2007b) La administración pública en el marco constitucional. Santo Domingo, República Dominicana.

_____ (2007c) Profesionalización de la función pública. Santo Domingo, República Dominicana.

ORTIZ, R. (2001). Guía para la elaboración de diseños de investigación en ciencia política. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

OSZLAK, O. (2009, nov) La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización. Trabajo elaborado en el marco del

Proyecto OEA-PNUD, La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina.: p. 96; ISBN 978-0-8270-5387.

_____ (2001) El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: Situación y retos futuros. Documento de trabajo comisionado por el BID y presentado en Diálogo Regional de Política de Gestión Pública y Transparencia que tendrá lugar en la sede del Banco en Washington el 26 y 27 de Abril del 2001.

_____ (1999) Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles), en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 6, N° 14.

OVIEDO, J. 2001. ¿Un Estado del siglo XIX para el siglo XXI?: la gestión pública y el reto dominicano, Participación Ciudadana, Santo Domingo.

PNUD (2004) Perfil de la democracia en América Latina. Buenos Aires: Alfaguara.

PÉREZ, G. y VALENCIA, L. (2004). El neo institucionalismo como unidad de análisis multidisciplinario. Mérida: Actualidad Contable *FACES* Año 7 N° 8, Enero-Junio pp 85-95.

PÉREZ, J. L. (1999) Políticas orientadas a la dirección de las personas. Bilbao: Series Económica, Vol. 26, Universidad de Deusto.

PETERS, Guy, (2003). El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política. Barcelona: Editorial Gedisa.

PIGOR y MYERS (1984) citados por R. Amaro (1984)

POWELL, W. y DIMAGGIO, P. (1999) (compiladores). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México: Fondo de Cultura Económica.

PRATS, J.O. (2007) *Revista de Economía Institucional*. Vol. 9 No.16, primer semestre, pp 121-148.

PROYECTO 2DO. BARÓMETRO de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana (AECI-FLACSO-SICA).

RAMIÓ, C. (1999), Teoría de la organización y administración pública, España, Ed. Tecnos.

_____ (2000) Experiencia de implementación de servicio civil en América Latina: aprendizaje desde algunos consolidados de Europa y estados unidos. V Congreso del CLAD, Paper IX 265.

_____ (2001) Problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional. Caracas: *Revista Reforma y Democracia*, CLAD N°21.

_____ (2003) Instituciones y políticas públicas en la gestión de los recursos humanos de las comunidades autónomas. Barcelona: Tesis Doctoral. Universitat Pompeu Fabra.

RAMIÓ, C. Y SALVADOR, M. (2002) Servicio civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas. México: Editorial Agrupación, *Revista Prospectiva*, Num.22, Noviembre, Política Nueva A.C.

_____ (2005) Servicio civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas. Barcelona: Universidad Pompeu Fabra.

REVISTA DEL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ICAP) Número 64.

RIVAS LEONE, J. A. (2003, junio). El neo institucionalismo y la revaloración de las instituciones. *Revista Reflexión Política*, Colombia: UNAB Vol. 5 No. 9.

RIVERA ROMERO, F. (2013) El neo institucionalismo y la investigación en las ciencias sociales. *Revista Centroamericana de Administración Pública* (64): 101-128.

ROBBINS, S. (1987) Comportamiento organizacional: conceptos, controversias y aplicaciones; Prentice Hall.

ROSARIO, J. (2014) La discriminación laboral en la Republica Dominicana. El Nuevo Diario, 22 de julio, p.1.

ROSE, R. (1998). El Gran Gobierno: Un acercamiento desde los programas gubernamentales, Traducción de Eduardo L. Suarez G. México: FCE.

SALVADOR S., M. (2003) Instituciones y Políticas Públicas en la Gestión de los Recursos Humanos de las Comunidades Autónomas. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid.

SALINAS, G. (1998) Instituciones y Organización Abiertas. Bogotá: *Revista Escuela de Administración de Negocios*, EAN. No. 35.

SÁNCHEZ Z., M. (2015) “Herramientas para evaluar la eficacia y los resultados de los gerentes públicos en Perú” *Revista Buen Gobierno*, No 19 julio-diciembre pp 86-101.

SANTARRIAGA, P. M. (2005). Las reformas institucionales transpacíficas: caso Corea del Sur. Tesis doctoral. México

SCHEIN, E., (1988); “*La cultura empresarial y el liderazgo*”, Barcelona: Plaza & Janes Editores S.A. Pág. 25.

SCHEKER O., L. [et al] (2005). Mesas de búsqueda de consenso para la implementación de la ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Santo Domingo: ONAP, 121p.

SCHUSTER, C. (2013). “Clientelismo y el juego político de profesionalizar el empleo público en Paraguay”. Documento de Trabajo. Asunción, Paraguay: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.

_____ (2014, sep.) Estrategias para la profesionalización del servicio civil Lecciones de República Dominicana. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

SCHRANK, A. (2010). “Proceso de formulación de políticas públicas”. En: M. Agosin, et al. (eds.). La ruta hacia el crecimiento sostenible en la República Dominicana. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

SCOTT, W. (1995): *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.

SELZNICK, Philip (1996) “Institutionalism “Old” and “New””, *Administrative Science Quarterly*, (Vol. 41), pp. 270-277.

STRAZZA, L. (2012). “República Dominicana”. Informe Barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana No. 2. F. Longo. Santo Domingo, RD: AECID, FLACSO y SICA.

TAYLOR, F. (1994) ¿Qué es la administración científica? y Principios de administración científica , en Merrill, Harwood (1970), *Clásicos en administración*,. México: Limusa, pp 77-107.

VENTURA CAMEJO, R. (2005). Modelo de carrera administrativa en República Dominicana. . Santo Domingo: ONAP.

_____ (2010). “Desafíos de Innovación de la Función Pública Dominicana”. XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. San José, Costa Rica: Instituto Centroamericano de Administración Pública.

VENTURA C., R., y MONTERO, G. (2008). Estrategias de reforma y profesionalización de la función pública. . *Revista Centroamericana de Administración Pública* No. 54–55: 289–301.

VILLAMAN, M. (2008) El servicio civil como pilar de la reforma del estado. *La reforma del estado dominicano: avances y retos*. CIARE-CLAD pp 95-103.

VILLAYERDE G., C. (2007) Refundar la función pública. Santo Domingo: FINJUS.2016. Recuperado de <http://www.finjus.org.do.do/Imp.Aspex?ListId=328>.

VILLORIA, M. (2008). “Profesionalización del empleo público: ética y lucha contra la corrupción en las instituciones públicas de América Latina. España: Fundación CIDOB.

WEBER, Max (1964): Economía y sociedad. México: Fondo de Cultura Económica, Vol.2.

WENDEL L., FRENCH. (1987).Administración de Personal: desarrollo de recursos Humanos. México: Limusa.

WIESE D., C. (1998) Prioridad de la reforma de la Administración Pública. Santo Domingo, R.D: Publicaciones ONAP.

ZURBRIGGEN, Cristina. “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”. *Revista de Ciencias Políticas*, Vol. 26, No. 1, 2006, pág. 27-83, Uruguay.

DOCUMENTOS OFICIALES

Leyes y Decretos

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (2010) (2da.Ed). Santo Domingo: Editora Alfa y Omega.

LEY 55-65 Establece el Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa, Gaceta Oficial No 8959, 30 de noviembre de 1996.

LEY 14-91 Servicio civil y carrera administrativa, del 20 de mayo de 1991, y el Reglamento para su aplicación No. 81-94, Gaceta Oficial 9879.

LEY 166/97 Instituye la Dirección General de Impuestos Internos a partir de la fusión de las Direcciones Generales de Rentas Internas e Impuestos Sobre la Renta, del 27 de julio de 1997.

LEY 120-01 Instituye el Código de Ética del servidor público, de fecha 13 de junio de 2001. Promulgada el 20 de julio de 2001. Santo Domingo, R.D: Ediciones Jurídicas Trajano Potentini. Impresora Soto Castillo, S.A. 2001.

LEY 227-06 Otorga a la Dirección General de Impuestos Internos personalidad jurídica y autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica y patrimonio propio, del 19 de junio del 2006.

LEY 105-07 Regulación salarial

LEY 41-08 Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública. (2008) Santo Domingo: Publicaciones MAP, Editora Lozano..

LEY 247-12 Orgánica de la administración pública. Gaceta Oficial No.10691 del 14 de agosto de 2012.

LEY 105-13 Regulación salarial del sector público (2014) (5ta ed) Santo Domingo: Publicaciones MAP.

LEY 107-13 Contenciosa administrativa o de los derechos de las personas en sus relaciones con la administración y de procedimiento administrativo. (2015) (2da ed) Santo Domingo: Publicaciones MAP.

Decretos

DECRETO No. 75-99, de fecha 24 de febrero de 1999, que incorpora a la Carrera Administrativa varias Secretarías de Estado y sus dependencias.

DECRETO No. 1282-00, de fecha 8 de diciembre de 2000, que incorpora a la Carrera Administrativa varias Secretarías de Estado y sus dependencias institucionales

. DECRETO No. 1185-01, de fecha 14 de diciembre de 2001, que incorpora a la Carrera Administrativa varias Secretarías de Estado y sus dependencias.

DECRETO 558-06 Crea el Sistema de Administración Pública (SASP)

DECRETO 196-08 Establecimiento de una Bonificación a favor de los funcionarios o servidores públicos de carrera que obtengan una calificación Muy Buena o Excelente en el Proceso de Evaluación del Desempeño equivalente al 50% de los días de vacaciones según el artículo 53 de la ley 41-08 de Función Pública.

DECRETO 586-09 Aprueba el Reglamento orgánico y funcional del MAP

DECRETO 211-10 Aplicación del Modelo CAF – Marco Común de Evaluación – en la Administración Pública con carácter obligatorio.

DECRETO 166-10 Que establece el Reglamento Interno de Recursos Humanos de la Dirección General de Impuestos Internos.

DECRETO 373-11 Modifica el Párrafo del artículo 1 y los artículos 2,3 y 7 del Decreto 558-06

DECRETO 2787/12 Instituye el Premio Provincial a la Calidad, que estimula la modernización e innovación de los procesos organizacionales.

DECRETO 111-15 Crea el Reglamento del Sistema Nacional de Monitoreo de la Calidad de los Servicios Públicos.

Páginas Web Consultadas

ADMINISTRACIÓN CENTRAL ESPAÑOLA <http://administracion.gob.es/>

FINJUS <http://www.finjus.org.do.do/>

FORUM <https://www.forum.org/about/world-economic-forum-usa>

GOVERNMENT INSTITUTE <http://www.instituteforgovernment.org.uk/>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA <http://www.ine.es/>

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES www.ief.es/

MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA <http://www.map.gob.do/>

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE ESPAÑA
<http://administracion.gob.es/pagFront/espanaAdmon/directorioOrganigramas/fichaUnidadOrganica.htm?>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO
ECONÓMICOS OCDE www.oecd.org/centrodemexico/laocde

LA OFICINA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN Y PERSONAL ONAP:
<http://www.onap.gov.do/intro/civil.html>

UNIÓN EUROPEA https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_es

PERIÓDICO EL CARIBE, miércoles 4 de julio 2007.

DIARIO LIBRE. El cargo público. Lunes 4 de junio 2007. atejada@diariolibre.com
Diario Libre. Servicio público. Lunes 28 de mayo, 2007. www.diariolibre.com
FUENTE DIARIO CO LATINO (2012, 29 de agosto).

ANEXO 1

Preguntas para la Entrevista Semi-estructurada

I. Profesionalización pasado y presente

Presentación:

Esta es una entrevista que tiene el propósito de recoger informaciones sobre la profesionalización del servicio civil en la administración central. Poder indagar sobre los factores que han influido en la implementación de la misma.

Para este estudio es importante que pueda contestar las siguientes preguntas:

1.- De acuerdo a su experiencia, recuerda algún hecho o acciones específicas de períodos anteriores que fueran importantes para el establecimiento del servicio civil en el país, tales como la independencia efímera, el gobierno de Meriño, entre otros.

2.- ¿Se puede considerar que en el país actualmente existe un modelo de servicio civil?

1. Si _____ 2. No _____ 3. No sabe _____

3.- ¿Cuál es el modelo?

1. Meritocrático _____
2. Carrera _____
3. Capacidad _____
4. Burocrático administrativo _____
5. Otros _____

4.- ¿Cuáles han sido los actores principales que se han destacado en la conformación de un régimen de servicio civil en la APC:

1. Ministros _____
2. Directores generales del área _____
- 3.- Sindicatos _____
4. Gremios profesionales _____
5. Poder legislativo _____
6. Políticos de turno _____
7. Otros _____

5.- ¿Qué opinión tiene sobre el servidor público?

1. Muy buena ____
2. Buena ____
3. Regular ____
4. Mala ____
5. Muy mala ____

6.- ¿Cuál (es) ha (n) sido el (los) rasgo (s) más relevantes en el servidor público dominicano:

1. Eficiencia en el desempeño _____
2. Mérito _____
3. Calificado para sus funciones _____
4. Principios éticos _____
5. Responsabilidad laboral _____
6. Liderazgo _____
7. Competente _____
8. Niveles elevados de desempeño laboral _____
9. Antigüedad _____
10. Otros (Señalar) _____

7.- ¿Cuáles factores de la cultura organizacional son influyentes en un proceso de profesionalización del servicio civil:

1. Eficiencia _____
2. Liderazgo _____
3. Las normas y reglamentos _____
4. Valores asumidos _____
5. Procedimientos rutinarios _____
6. Políticas _____
7. Otros _____

8.- ¿Qué perspectiva tiene la profesionalización del servicio civil en el país?

9.- Señale los logros obtenidos con la implementación de la profesionalización del servicio civil:

II. Sistema Gestión de Políticas del Sistema de Recursos Humanos

1.- Cuáles han sido los rasgos que han estructurado la conformación del sistema de políticas de gestión de recursos humanos en la APC?

1. Burocrático _____
2. Innovador _____
3. Centralizado _____
3. .Otros _____

2.-De los siguientes subsistemas de recursos humanos en una escala del 1 al 7, diga en orden de prioridad la importancia que tienen para impulsar un proceso de profesionalización del servicio civil:

1. Planificación _____
2. Organización del trabajo _____
3. Gestión de empleo _____
4. Gestión de rendimiento _____
5. Gestión de compensación _____
6. Gestión de desarrollo profesional _____
7. Gestión de relaciones humanas y sociales _____

3.-¿Cuáles valores y principios deben considerarse para un modelo de gestión de recursos humanos:

1. Igualdad _____
2. Mérito _____
3. Estabilidad _____
4. Profesionalización _____
5. Eficacia y eficiencia _____
6. Otros (Señalar) _____

4.- Existe un modelo de gestión de recursos humanos destacable en la APC que sea muy influyente y por eso se implemente más? Por qué?

5.- ¿Qué importancia han tenido los programas de reforma y modernización de la administración pública en las políticas del sistema de gestión de recursos humanos para contribuir a impactar en las políticas públicas?

6.- Ha existido o existe en la APC alguna (s) organización (es) que sean modelo en la profesionalización de servidores públicos? Características de esta organización:

7.- Se puede considerar que esta organización es eficiente y eficaz en sus funciones?

1. Si _____ 2. No _____ 3. Poco _____ 4. Mucho _____ 5.Otros _____

Explique por qué ha tenido tanto éxito esa organización:

Preguntas para los encargados de áreas:

8.- En una escala del 1 al 5, donde 1 es lo menor y 5 lo mayor, diga de los siguientes factores cuáles deben desarrollarse para la implementar un eficiente proceso de profesionalización:

1. Estrategias de buenas prácticas organizacionales _____
2. Los elementos de la cultura organizacional _____
3. Las políticas del sistema de gestión de recursos humanos _____
4. Procesos administrativos de normativas existentes _____
5. Programas específicos para la reforma del sistema de profesionalización (específicamente con el apoyo de organismos internacionales) _____

9.- De los diferentes subsistemas de gestión de recursos humanos, ¿en cuál de estas áreas se han desarrollado iniciativas innovadoras que contribuyan a impulsar la profesionalización del servicio civil?

1. Planificación _____
2. Organización del trabajo _____
3. Gestión de empleo _____
4. Gestión de rendimiento _____
5. Gestión de compensación _____
6. Gestión de desarrollo profesional _____
7. Gestión de relaciones humanas y sociales _____

10.- ¿Cuáles iniciativas?

11.- ¿Por qué han tenido éxito?

12.- Considera usted que el modelo de gestión de recursos humanos que se está implementando responde a los objetivos de un proceso de profesionalización del servicio civil?

1. Si ____ 2. No ____ 3. Poco ____ 4. Mucho ____

13.- Debe cambiarse?

1. Si ____ 2. No ____ 3. Por cuál? _____

14.- ¿Cuáles elementos deben considerarse para desarrollar un buen sistema de política de gestión de recursos humanos?

15.- ¿Cuáles estrategias implementan en el área para lograr desarrollar la misión de la organización?

16.- Estas estrategias han contribuido a hacer la organización más eficiente y eficaz?

1. Si ____ 2. No ____ 3. Poco ____ 4. Mucho ____

17.- ¿Cuáles estrategias específicas del área son ejecutadas para la implementación de la profesionalización del servicio civil?

ANEXO 2

Cuestionarios

PRESENTACIÓN:

Este cuestionario tiene el propósito de recoger información sobre los posibles factores que inciden en el proceso de profesionalización de los servidores públicos. La información será de mucha confidencia y la misma servirá para la tesis doctoral “La profesionalización del servidor público en la administración pública central, avances y perspectivas” elaborada por María Gisela Encarnación Romero, del Instituto Global de Altos Estudios en Ciencias Sociales y la Universidad Complutense de Madrid, España.

Este primer bloque de preguntas recoge información general. En las siguientes, por favor califique según considere en una escala del 1 al 5, donde el 1 es “muy poco importante” y el 5 es “muy importante”. En las preguntas abiertas, contestar lo solicitado por escrito.

1. Muy poco importante
2. Poco importante
3. Medianamente importante
4. Importante
5. Muy importante

1. Edad: _____

2.- Escolaridad: _____

a) Primaria b) Secundaria c) Bachillerato d) Técnico e) Licenciatura f) Postgrado

3.- Nombre de esta dependencia: _____

4.- Cargo o puesto de trabajo _____

5.- Tiempo laborando en ésta _____

6.- ¿Cuántos años tiene de servicio en el sector público?

- a) Uno
- b) de 2 a 5
- c) de 5 a 10
- d) de 10 a 20
- e) más de 20 años

I.- PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1.- Con relación a un sistema de profesionalización del servicio civil, qué tan importantes son los siguientes principios:

1. Mérito	1	2	3	4	5
2. Estabilidad	1	2	3	4	5
3. Eficacia, efectividad, eficiencia	1	2	3	4	5
4. Transparencia	1	2	3	4	5
5. Sometimiento a la ley 41/08	1	2	3	4	5

2.-Para la incorporación de los servidores públicos a la carrera administrativa, qué importancia tiene:

1. La antigüedad en el servicio	1	2	3	4	5
2. Promoción y el rendimiento en el puesto	1	2	3	4	5
3. La calificación de los concursos	1	2	3	4	5
4. Realizar una función con calidad	1	2	3	4	5
5. Las competencias requeridas para un puesto	1	2	3	4	5

3.- Qué importancia tiene para usted los siguientes subsistemas de gestión de recursos humanos para la profesionalización del servicio civil:

1. Organización del trabajo	1	2	3	4	5
2. Gestión de empleo	1	2	3	4	5
3. Gestión del rendimiento	1	2	3	4	5
4. Gestión de compensación	1	2	3	4	5
5. Gestión de desarrollo profesional	1	2	3	4	5
6. Gestión de las relaciones humanas y sociales	1	2	3	4	5

4.- ¿Qué cantidad de servidores públicos de esta organización han ingresado a la carrera administrativa:

1. 0 - 50 _____ 3. 101 – 150 _____ 5. 201 – 250 _____
 2. 51 – 100 _____ 4. 151 - 200 _____ 6. 251 ó más _____

5.- Diga si se han creado estrategias y procedimientos para lograr el acceso de los servidores públicos al proceso de profesionalización:

6.- Señale los logros obtenidos con la implementación de la profesionalización del servicio civil:

7.- ¿Qué consecuencias futuras tiene la profesionalización del servicio civil en el país?

II.- ORGANIZACIÓN EFICIENTE Y EFICAZ:

1.- Qué tan importante es en la ejecución de las tareas:

1. Que los objetivos programados para la realización de las mismas se cumplan	1	2	3	4	5
2. Que el tiempo que dispone el área para realizarla sea adecuado	1	2	3	4	5
3. Que esta se realice de manera adecuada a su programación	1	2	3	4	5
4. Estas se realizan avaladas por algún procedimiento y normas	1	2	3	4	5
5. La cantidad de personas en la realización es adecuada	1	2	3	4	5
6. Se obtengan resultados con respecto al cumplimiento de la misión	1	2	3	4	5

2.- Qué importancia tiene para usted que en la realización de las tareas:

1. Se disponga de los recursos económicos necesarios	1	2	3	4	5
2. Se cuente con las condiciones ambientales y físicas (mobiliario, iluminación) para un desempeño adecuado	1	2	3	4	5
3. Se cuente con los equipos tecnológicos	1	2	3	4	5
4. Que las personas responsables de realizar los procesos del área tienen los perfiles para ésta	1	2	3	4	5

3.- Para usted, ¿qué es una organización eficiente y eficaz?

III.- ESTRATEGIAS DE BUENAS PRÁCTICAS ORGANIZACIONAL

1.- Qué importancia tiene para el área y la organización que se ponga en ejecución las siguientes estrategias:

1. Modelo Marco Común	1	2	3	4	5
2. Carta Compromiso	1	2	3	4	5
3. Premio Nacional a la Calidad	1	2	3	4	5
4. Sistema Administración de Servidores Públicos (SASP)	1	2	3	4	5
5. Sistema de Monitoreo de la Administración Pública (SISMAP)	1	2	3	4	5

2.- Se han implementado en el área otras estrategias para contribuir al proceso de profesionalización? Diga cuáles:

3.- Resultados obtenidos:

IV. LA CULTURA SOCIAL EN LA ORGANIZACIÓN:

1.- En relación a la cultura organizacional, qué importancia tiene para los servidores públicos:

1. El cumplimiento de normas y resoluciones	1	2	3	4	5
2. El conocimiento de las reglamentaciones y sanciones	1	2	3	4	5
3. El cumplimiento de los procedimientos rutinarios para la ejecución de las tareas tales como horario, vestimenta, entre otros	1	2	3	4	5
4. Conocimiento de las políticas, misión, y visión organizacional	1	2	3	4	5
5. El cumplimiento del trabajo se asuma con responsabilidad y flexibilidad	1	2	3	4	5

2.- En relación a su equipo de trabajo, qué importancia tiene:

1. Tomar decisiones en un trabajo en equipo	1	2	3	4	5
2. Conocimientos técnicos sobre los procesos, procedimientos y equipos tecnológicos	1	2	3	4	5
3. Procedimientos para resolver los conflictos laborales	1	2	3	4	5
4. Realización de eventos sociales para el esparcimiento y la recreación	1	2	3	4	5

3.- En relación al liderazgo organizacional, ¿qué importancia tiene para esta área que:

1. Los directivos asuman sus responsabilidades	1	2	3	4	5
2. Se crean los mecanismos para dirimir las diferencias entre directivos y empleados y entre empleados	1	2	3	4	5
3. La comunicación entre los empleados es abierta, sincera y con diferentes canales para realizarla	1	2	3	4	5
4. Los directivos participan en los procesos	1	2	3	4	5
5. Los directivos tienen las competencias necesarias para desarrollar sus funciones	1	2	3	4	5

4.- Tienen los servidores públicos apertura de manifestar sus emociones?

1. Si _____ 2. No _____ 3. Sin respuesta _____

5.- Si es Si, a través de cuáles medios?

V.- POLÍTICAS DE LA GESTIÓN DEL SISTEMA DE RECURSOS HUMANOS

1.- ¿Qué tan importante es en las políticas del sistema de gestión de recursos humanos que el subsistema de planificación:

1. Que los directivos de las diferentes estructuras funcionales de la gestión de recursos humanos participen en la elaboración del plan de planificación	1	2	3	4	5
2. Que el departamento de recursos humanos cuente para la gestión con algún modelo para la estructura del área	1	2	3	4	5
3. Que la institución tenga una estrategia de planificación económica y funcional para ingresar los servidores	1	2	3	4	5
4. Que existan en planificación reglas establecidas del porcentaje o cantidad de servidores a seleccionar por año	1	2	3	4	5

1. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

1.- ¿Qué tan importante es en la política de gestión de recursos humanos que en el subsistema de organización de trabajo:

1. Los puestos sean diseñados de acuerdo a los perfiles de competencias que debe poseer el servidor público	1	2	3	4	5
2. Que los puestos se encuentran estructurados de manera técnica con los elementos necesarios que deben contener, tales como competencias del servidor público	1	2	3	4	5

2.- Diga la importancia de la organización del trabajo para la profesionalización del servicio civil:

2. GESTIÓN DE EMPLEOS

1.- Qué tan importante es en la política de gestión de recursos humanos que en el subsistema de gestión de empleos:

1. Las informaciones de convocatoria al proceso de reclutamiento son informados con el tiempo necesario	1	2	3	4	5
2. Que el proceso tenga un período de tiempo adecuado para la ejecución del mismo	1	2	3	4	5
3. Que los procesos que se ejecutan en el área cuenten con el marco jurídico o las normativas necesarias entre otros, para ejecutar las acciones propias del área	1	2	3	4	5

2.- En relación a los medios para convocar a los candidatos, ¿qué importancia tiene convocar a través de:

1. Página web	1	2	3	4	5
2. Gobierno electrónico	1	2	3	4	5
3. Firmas contratadas	1	2	3	4	5
4. En las diferentes organizaciones del gobierno central	1	2	3	4	5
5. En la prensa escrita	1	2	3	4	5

3.- Diga la importancia de la gestión de empleos para la profesionalización del servicio civil:

3. GESTIÓN DE RENDIMIENTO

1.- Qué tan importante es en las políticas de gestión de recursos humanos que en el subsistema de gestión de rendimiento:

1. Los procesos de esta área sean ejecutados con calidad	1	2	3	4	5
2. Que se ejecute la evaluación del desempeño de manera permanente, con una periodicidad constante	1	2	3	4	5
3. Que los servidores en la gestión participen en ésta	1	2	3	4	5
4. Que los servidores conozcan los factores a tomar en cuenta para ser evaluados	1	2	3	4	5
5. Que los encargados de las áreas en las diferentes estructuras organizativas en el proceso participen	1	2	3	4	5

2.- ¿Qué tan importante es que los resultados de las evaluaciones del rendimiento sean utilizados para:

1. Ascensos	1	2	3	4	5
2. Menciones honoríficas	1	2	3	4	5
3. Becas de estudios	1	2	3	4	5
4. Beneficios económicos	1	2	3	4	5
5. La incorporación a la carrera administrativa	1	2	3	4	5
6. Detectar necesidades de capacitación	1	2	3	4	5
7. Para otras gestiones de recursos humanos	1	2	3	4	5

3.- Diga la importancia de evaluación del rendimiento para la profesionalización del servicio civil:

4. GESTIÓN DE COMPENSACIÓN

1.- ¿Qué tan importante es en las políticas de gestión de recursos humanos que en el subsistema de gestión de compensación:

1. Que los servidores públicos manifiesten satisfacción en relación a las compensaciones salariales y no salariales	1	2	3	4	5
2. Que la escala salarial tenga correspondencia con los puestos de trabajo que desarrolla	1	2	3	4	5
3. Que la institución tenga un sistema de datos de los servidores que contenga los procesos e informaciones necesarios para que la gestión salarial se pueda ejercer	1	2	3	4	5
4. Que se pague incentivos	1	2	3	4	5

2.- ¿Qué tan importante son estos medios para retribuir los beneficios a los servidores públicos:

1. Salario	1	2	3	4	5
2. Préstamo	1	2	3	4	5
3. Ayuda económica a estudios de hijos	1	2	3	4	5
4. Pensión	1	2	3	4	5
5. Seguro de vida	1	2	3	4	5
6. Seguro de salud	1	2	3	4	5
7. Bonificaciones	1	2	3	4	5
8. Gastos de representaciones oficiales	1	2	3	4	5
9. Otras asignaciones sociales (enfermedad, maternidad, funeraria, etc.)	1	2	3	4	5
10. Salario de navidad - Prestaciones e indemnización	1	2	3	4	5

3.- ¿Qué tan importante es que se elaboren las compensaciones en base a los factores:

1. Antigüedad	1	2	3	4	5
2. Perfiles de puestos	1	2	3	4	5
3. Inflación económica	1	2	3	4	5
4. Desarrollo de competencias	1	2	3	4	5

4.- Diga la importancia de la gestión de la compensación para la profesionalización del servicio civil:

5. GESTIÓN DE DESARROLLO PROFESIONAL

1.- En relación al subsistema de desarrollo de profesional, ¿qué tan importante es en las políticas de gestión de recursos humanos que en el subsistema de gestión de desarrollo profesional:

1. Que esté alineado con las necesidades y objetivos de la organización	1	2	3	4	5
2. Que responda a los lineamientos establecidos por la detección de necesidades	1	2	3	4	5
3. Que sea un plan global ejecutado por el órgano oficial del área (INAP)	1	2	3	4	5
4. Que sea ejecutado por empresas externas a la administración pública	1	2	3	4	5

2.- ¿Qué tan importante es en la ejecución del programa de capacitación que responda a:

1. Los aprendizajes colectivos	1	2	3	4	5
2. La capacidad de la organización para enfrentar los retos	1	2	3	4	5
3. Enfrentar los cambios y cultura organizacional	1	2	3	4	5
4. La incorporación de los servidores a la profesionalización	1	2	3	4	5

3.- ¿Qué tan importante es que las estrategias de evaluación de los programas de formación sigan los propósitos de:

1. Satisfacción de los participantes	1	2	3	4	5
2. Relación entre resultados y costes	1	2	3	4	5
3. Impacto en el rendimiento de las tareas	1	2	3	4	5

4.- Diga la importancia de la formación y la capacitación para la profesionalización de los servidores públicos:

5.- ¿Cuáles estrategias novedosas se deben implementar para desarrollar en los servidores públicos las competencias necesarias para la profesionalización de éstos?

6.- ¿Cuáles factores o elementos deben ser implementados en un programa de capacitación para contribuir a desarrollar los procesos de profesionalización?

6. GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES

1.- En relación al subsistema de relaciones humanas y sociales, qué tan importante es:

1. El desarrollo de programas de recreación, culturales y deportivos	1	2	3	4	5
2. Un ambiente físico adecuado, cómodo e higiénico	1	2	3	4	5
3. La implementación de proyectos de prevención, seguridad, para la higiene laboral y la seguridad ocupacional	1	2	3	4	5
4. La implementación de proyectos recreativos en equipo	1	2	3	4	5

2.- Diga la importancia de la gestión de las relaciones humanas y sociales para la profesionalización del servicio civil:

VI. CUESTIONARIO DE PROCESOS ADMINISTRATIVOS

1.- ¿Qué tan importante es para usted al realizar los procesos administrativos que emanan de la ley 41/08:

1. El diseño y ejecución de procesos administrativos novedosos	1	2	3	4	5
2. La aplicación de las políticas de gestión de recursos humanos por el resultado de los mandatos de la ley 41/08?	1	2	3	4	5
3. Ejecutar las decisiones que dispone el órgano rector (MAP)	1	2	3	4	5
4. Las reglamentaciones internas que existen en la organización para desarrollar las políticas del sistema de gestión de recursos humanos	1	2	3	4	5

2.- Explique cómo son las relaciones entre esta área y el órgano rector (MAP):

VII. LOS PROGRAMAS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

1.- ¿Qué importancia tienen estos proyectos y programas implementados con fondos de organismos internacionales?:

Programa de Apoyo a la Reforma de la Administración Pública (PARAP)	1	2	3	4	5
PRO-Reforma	1	2	3	4	5
Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME)	1	2	3	4	5
Programa de Apoyo Institucional a la Gestión de las Finanzas Públicas (PAIGFP)	1	2	3	4	5

2.-¿Cuáles han sido los resultados de estos programas o proyectos para la implementación de la profesionalización del servicio civil?

ANEXO 3

Correlación de las variables

Índice de Profesionalización de los servidores públicos

	Sometimiento a la Ley 41/08	Mérito	Eficacia, efectividad, eficiencia	La calificación de los concursos
Sometimiento a la Ley 41/08				
Mérito	.355			
Eficacia, efectividad, eficiencia	.312	.445		
La calificación de los concursos	.292	.434		
Las competencias requeridas para un puesto	.290	.554	.383	.358

La correlación es significativa al nivel 0,01

Índice de buenas prácticas organizacionales

	Modelo Marco Común	Carta Compromiso	Premio Nacional a la Calidad	Sistema Administración de Servidores Públicos (SASP)
Modelo Marco Común				
Carta Compromiso	.421**			
Premio Nacional a la Calidad	.529**	.307**		
Sistema Administración de Servidores Públicos (SASP)	.247*	.305**	.553**	
Sistema de Monitoreo de la Administración Pública (SISMAP)	.538**	.446**	.422**	.61*

** . La correlación es significativa al nivel 0,01

* . La correlación es significativa al nivel 0,05

Índice de cultura social en la organización

	Cumplimiento de normas	Conocimiento de reglamentaciones	Cumplimiento de los procedimientos rutinarios	Conocimiento de las políticas
Cumplimiento de normas				
Conocimiento de reglamentaciones	.748			
Cumplimiento de los procedimientos rutinarios	.536	.475		
Conocimiento de las políticas	.612	.547	.309	
Cumplimiento del trabajo	.451	.524	.474	.575

La correlación es significativa al nivel 0,01

Índice de la gestión del sistema de recursos humanos

	Recursos Humanos cuenta con modelo
Recursos Humanos cuenta con modelo	
Estrategia de planificación económica y Funcional	.223*
Los puestos sean diseñados según los perfiles	.517**
Los puestos se encuentran estructurados de manera técnica	.514**

**. La correlación es significativa al nivel 0,01

*. La correlación es significativa al nivel 0,05

Índice de organización eficiente y eficaz

	Objetivos programados	Tiempo que dispone el área
Objetivos programados		
Tiempo que dispone el área	.351**	
Se realice adecuada a su programación	.286**	.378**
Avaladas por algún procedimiento	.315**	.288**
Cantidad de personas es la adecuada	.324**	.230*
Resultados respecto al cumplimiento de la misión	.454**	.276*

*. La correlación es significativa al nivel 0,05

Índice de procesos administrativos

	Diseño y ejecución de procesos administrativos novedosos	Aplicación de políticas de gestión de RR.HH.	Ejecutar las decisiones del MAP
Diseño y ejecución de procesos administrativos novedosos			
Aplicación de políticas de gestión de RR.HH.	.458**		
Ejecutar las decisiones del MAP	.312**	.616**	
Las reglamentaciones internas que existen en la organización para desarrollar las políticas del sistema	.233*	.693**	.560**

** . La correlación es significativa al nivel 0,01

*. La correlación es significativa al nivel 0,05

ANEXO 4

Actores importantes en el establecimiento del servicio civil

Nombre del especialista	Cargo	Organización	No.
Lic. Donatila Germán	Viceministra de Función Pública	Ministerio de Administración Pública	2
Lic. María del Carmen Lugo	Directora Reclutamiento ,Selección y Evaluación del Desempeño Laboral	Ministerio de Administración Pública	2
Lic. Guadalupe Sosa	Directora Gestión de Cambio	Ministerio de Administración Pública	2
Lic. Bélgica Almonte	Directora Evaluación del Desarrollo Institucional	Ministerio de Administración Pública	2
Lic. Johana Guerrero	Directora de Simplificación de Trámites	Ministerio de Administración Pública	2
Lic. Fanny Bello	Directora de Análisis del Trabajo y Remuneraciones	Ministerio de Administración Pública	2
Arq. Virna Lissi Peña Mustafá	Directora Diagnóstico y Diseño Organizacional	Ministerio de Administración Pública	2
Dra. Mariza De la Cruz	Directora Relaciones Laborales	Ministerio de Administración Pública	2
Lic. Gregorio Montero	Ex-viceministro de Función Pública del MAP, actual presidente del CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo	1
Dr. Luis Schecker Ortiz	Abogado experto en Administración Pública	Ejercicio profesional independiente	1
Dr. Darío Castillo	Exdirector de la ONAP, hoy MAP	Consultor Ministerio de Administración Pública	1
Dr. Teobaldo Rodríguez	Experto en Administración Pública y destacado especialista en el área de servicio civil	Consultor para la elaboración de las leyes 14/91 y 41/08	1
No. de entrevistas			20

Fuente: Elaboración propia

ANEXO 5

Responsables de las áreas de las políticas de gestión de recursos humanos

Nombres	Cargo	Organización
Lic. Magalys Gómez	Directora de Recursos Humanos	Ministerio de Agricultura
	Encargado de área	Ministerio de Agricultura
	Encargado de área	Ministerio de Agricultura
	Encargado de área	Ministerio de Agricultura
	Encargado de área	Ministerio de Agricultura
Lic. Karlyn Villabrillet	Directora General de Recursos Humanos	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
	Encargado de área	MOPC
	Encargado de área	MOPC
Lic. Ingrid Alcántara C.	Directora de Recursos Humanos	Ministerio de la Mujer
Lic. Ángel González R.	Encargado de Nóminas	Ministerio de la Mujer
Lic. Ámbar Sosa G.	Analista de Recursos Humanos	Ministerio de la Mujer
Lic. Kenia Valenzuela	Analista de Recursos Humanos	Ministerio de la Mujer
Lic. Celsa Contreras	Encargada de Recursos Humanos	Ministerio de Cultura
	Encargado de área	Ministerio de Cultura
	Analista	Ministerio de Cultura
Lic. José Virgil	Director de Recursos Humanos	Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología (MESCYT)
Lic. Erlyn Pérez	Encargado de Capacitación	Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología (MESCYT)
Lic. Alexandra Sosa	Encargado de Registro y Control	Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología (MESCYT)
Lic. José Ml. Vásquez	Encargado de Reclutamiento	Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología (MESCYT)
Lic. Joan Manuel Báez	Director de Recursos Humanos	Ministerio de la Juventud
Lic. Federico Castro	Subdirector de Recursos Humanos	Ministerio de la Juventud
Lic. Mayleni Estévez	Analista de Recursos Humanos	Ministerio de la Juventud
Lic. Ana Casilda Alberto	Encargada de Recursos Humanos	Ministerio de Deportes, Educación Física y Recreación
Lic. Giselle Carela	Enc. Registro, Control y Nómina	Ministerio de Deportes, Educación Física y Recreación
Lic. Brunilda Nivar	Reclutamiento, Selección y Evaluación	Ministerio de Deportes, Educación Física y Recreación
Lic. Ana Geraldo	Beneficios y Relaciones laborales	Ministerio de Deportes, Educación Física y Recreación

Nombres	Cargo	Organización
Lic. Rocío Villavizart	Directora Recursos Humanos	Ministerio de Trabajo
Lic. Juana Arelis	Desarrollo Humano	Ministerio de Trabajo
Lic. Roberto Mejía	Atención al Personal	Ministerio de Trabajo
	Analista	Ministerio de Trabajo
Lic. Antonio Núñez	Director Recursos Humanos	Ministerio de Interior y Policía
Lic. Nerys Germán	Encargada de Reclutamiento	Ministerio de Interior y Policía
Lic. Milquella Morrobel	Encargada de Capacitación	Ministerio de Interior y Policía
Lic. Aquilina De la Cruz	Directora Recursos Humanos	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
	Encargado de área	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
	Analista	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Lic. Maritza Silverio	Directora Recursos Humanos	Ministerio de Administración Pública
	Analista	Ministerio de Administración Pública
	Analista	Ministerio de Administración Pública
	Analista	Ministerio de Administración Pública
	Analista	Ministerio de Administración Pública
	Analista	Ministerio de Administración Pública
Lic. Maritza Miranda	Gerente de Recursos Humanos	Ministerio de Relaciones Exteriores
	Encargado de área	Ministerio de Relaciones Exteriores
	Encargado de área	Ministerio de Relaciones Exteriores
	Encargado de área	Ministerio de Relaciones Exteriores
Lic. Pablo Ortega	Encargado de Recursos Humanos	Ministerio de Hacienda
Lic. Carmelina Martínez	Enc. Beneficios y Relaciones Laborales	Ministerio de Hacienda
Lic. Evelyn Aybar	Enc. Registro y Control	Ministerio de Hacienda
Lic. Heidy Vílchez	Enc. Reclutamiento y Selección	Ministerio de Hacienda
Lic. Paulina Ramírez	Calificación, Valoración y Remuneración de Cargos	Ministerio de Hacienda
Lic. Bienvenida Calcagno	Evaluación y Capacitación	Ministerio de Hacienda
Lic. Jackeline Monegro	Directora Recursos Humanos	Ministerio de Turismo
	Encargado de área	Ministerio de Turismo
	Encargado de área	Ministerio de Turismo
	Analista	Ministerio de Turismo
	Analista	Ministerio de Turismo
	Analista	Ministerio de Turismo
Lic. Vivian E. Báez	Dir. Gral. de Recursos Humanos	Ministerio de Educación (MINERD)
	Director Departamental	Ministerio de Educación (MINERD)
	Director Departamental	Ministerio de Educación (MINERD)
	Director Departamental	Ministerio de Educación (MINERD)
	Director Departamental	Ministerio de Educación (MINERD)
	Director Departamental	Ministerio de Educación (MINERD)
	Encargado de área	Ministerio de Educación (MINERD)
	Encargado de área	Ministerio de Educación (MINERD)
Lic. Nurys Gómez	Gerente de Recursos Humanos	Ministerio de Energía y Minas
Lic. Tania Vilorio	Analista División Reclutamiento y Selección	Ministerio de Energía y Minas

Nombres	Cargo	Organización
Lic. Ramona Mejía	Directora de Gestión Humana	Ministerio de Industria y Comercio
Lic. Ileana Benítez	Servicio al Personal	Ministerio de Industria y Comercio
Lic. Nelly Pérez	Capacitación y Desarrollo	Ministerio de Industria y Comercio
Lic. Giselle Farías	Ad. Recursos Humanos	Ministerio de Industria y Comercio
Lic. Haidy Placencia	Directora de Recursos Humanos	Ministerio Administrativo de la Presidencia
Lic. Yokasta Mateo	Coordinadora de Recursos Humanos	Ministerio Administrativo de la Presidencia
Lic. Reseyda Polanco	Encargada de registro y Control	Ministerio Administrativo de la Presidencia
Lic. Dorianna Restituyo	Enc. Beneficios y Relaciones Laborales	Ministerio Administrativo de la Presidencia
	Analista	Ministerio Administrativo de la Presidencia
	Analista	Ministerio Administrativo de la Presidencia
Lic. Bianca Fajar	Directora de Recursos Humanos	Economía, Planificación y Desarrollo
	Analista	Economía, Planificación y Desarrollo
	Analista	Economía, Planificación y Desarrollo
	Analista	Economía, Planificación y Desarrollo
Lic. Luis José Ega	Gerente de Recursos Humanos	Dirección General de Impuestos Internos
Lic. Eva Baquero	Desarrollo y Carrera	Dirección General de Impuestos Internos
Lic. Lidia Núñez	Gestión de operaciones	Dirección General de Impuestos Internos
Lic. Arlene Torres	Protección y Riesgos ocupacionales	Dirección General de Impuestos Internos
	Analista	Dirección General de Impuestos Internos
	Analista	Dirección General de Impuestos Internos
	Analista	Dirección General de Impuestos Internos
	Analista	Dirección General de Impuestos Internos
	Analista	Dirección General de Impuestos Internos
Lic. Maira Minaya	Directora de Recursos Humanos	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS)
	Encargado de área	SESPAS
	Encargado de área	SESPAS
	Encargado de área	SESPAS
	Analista	SESPAS

Fuente: Elaboración propia.

5.1 Cargos y Organizaciones

Cargo	Organización
Directora de Recursos Humanos	Ministerio de Agricultura
Encargado de área	Ministerio de Agricultura
Encargado de área	Ministerio de Agricultura
Encargado de área	Ministerio de Agricultura
Encargado de área	Ministerio de Agricultura
Directora General de Recursos Humanos	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
Encargado de área	MOPC
Encargado de área	MOPC
Directora de Recursos Humanos	Ministerio de la Mujer
Encargado de Nóminas	Ministerio de la Mujer
Analista de Recursos Humanos	Ministerio de la Mujer
Analista de Recursos Humanos	Ministerio de la Mujer
Encargada de Recursos Humanos	Ministerio de Cultura
Encargado de área	Ministerio de Cultura
Analista	Ministerio de Cultura
Director de Recursos Humanos	Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología (MESCYT)
Encargado de Capacitación	Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología (MESCYT)
Encargado de Registro y Control	Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología (MESCYT)
Encargado de Reclutamiento	Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología (MESCYT)
Director de Recursos Humanos	Ministerio de la Juventud
Subdirector de Recursos Humanos	Ministerio de la Juventud
Analista de Recursos Humanos	Ministerio de la Juventud
Encargada de Recursos Humanos	Ministerio de Deportes, Educación Física y Recreación
Enc. Registro, Control y Nómina	Ministerio de Deportes, Educación Física y Recreación
Reclutamiento, Selección y Evaluación	Ministerio de Deportes, Educación Física y Recreación
Beneficios y Relaciones laborales	Ministerio de Deportes, Educación Física y Recreación

Cargo	Organización
Directora de Recursos Humanos	Ministerio de Trabajo
Desarrollo Humano	Ministerio de Trabajo
Atención al Personal	Ministerio de Trabajo
Analista	Ministerio de Trabajo
Director de Recursos Humanos	Ministerio de Interior y Policía
Encargada de Reclutamiento	Ministerio de Interior y Policía
Encargada de Capacitación	Ministerio de Interior y Policía
Directora de Recursos Humanos	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Encargado de área	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Analista	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Directora de Recursos Humanos	Ministerio de Administración Pública
Analista	Ministerio de Administración Pública
Analista	Ministerio de Administración Pública
Analista	Ministerio de Administración Pública
Analista	Ministerio de Administración Pública
Analista	Ministerio de Administración Pública
Gerente de Recursos Humanos	Ministerio de Relaciones Exteriores
Encargado de área	Ministerio de Relaciones Exteriores
Encargado de área	Ministerio de Relaciones Exteriores
Encargado de área	Ministerio de Relaciones Exteriores
Encargado de Recursos Humanos	Ministerio de Hacienda
Enc. Beneficios y Relaciones Laborales	Ministerio de Hacienda
Enc. Registro y Control	Ministerio de Hacienda
Enc. Reclutamiento y Selección	Ministerio de Hacienda
Calificación, Valoración y Remuneración de Cargos	Ministerio de Hacienda
Evaluación y Capacitación	Ministerio de Hacienda
Directora de Recursos Humanos	Ministerio de Turismo
Encargado de área	Ministerio de Turismo
Encargado de área	Ministerio de Turismo
Analista	Ministerio de Turismo
Analista	Ministerio de Turismo
Analista	Ministerio de Turismo
Dir. Gral. de Recursos Humanos	Ministerio de Educación
Director Departamental	Ministerio de Educación
Director Departamental	Ministerio de Educación
Director Departamental	Ministerio de Educación
Director Departamental	Ministerio de Educación
Director Departamental	Ministerio de Educación
Encargado de área	Ministerio de Educación
Encargado de área	Ministerio de Educación
Gerente de Recursos Humanos	Ministerio de Energía y Minas
Analista División Reclutamiento y Selección	Ministerio de Energía y Minas

Cargo	Organización
Directora de Gestión Humana	Ministerio de Industria y Comercio
Servicio al Personal	Ministerio de Industria y Comercio
Capacitación y Desarrollo	Ministerio de Industria y Comercio
Ad. Recursos Humanos	Ministerio de Industria y Comercio
Directora de Recursos Humanos	Ministerio Administrativo de la Presidencia
Coordinadora de Recursos Humanos	Ministerio Administrativo de la Presidencia
Encargada de registro y Control	Ministerio Administrativo de la Presidencia
Enc. Beneficios y Relaciones Laborales	Ministerio Administrativo de la Presidencia
Analista	Ministerio Administrativo de la Presidencia
Analista	Ministerio Administrativo de la Presidencia
Directora de Recursos Humanos	Economía, Planificación y Desarrollo
Analista	Economía, Planificación y Desarrollo
Analista	Economía, Planificación y Desarrollo
Analista	Economía, Planificación y Desarrollo
Gerente de Recursos Humanos	Dirección General de Impuestos Internos
Desarrollo y Carrera	Dirección General de Impuestos Internos
Gestión de operaciones	Dirección General de Impuestos Internos
Protección y Riesgos ocupacionales	Dirección General de Impuestos Internos
Analista	Dirección General de Impuestos Internos
Analista	Dirección General de Impuestos Internos
Analista	Dirección General de Impuestos Internos
Analista	Dirección General de Impuestos Internos
Directora de Recursos Humanos	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS)
Encargado de área	SESPAS
Encargado de área	SESPAS
Encargado de área	SESPAS
Analista	SESPAS

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO 6

No.	Ministerio	Fecha de surgimiento	Leyes que lo constituyen
1	Ministerio de Agricultura	27/7/1854 11/2/1956 8/9/1965	Decreto 1489 Ley No 76-66
2	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS)	25/11/1955 10/2/1956 11/2/1956	Decreto No 4378 Ley No 4378 Decreto 1489
3	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)	27/2/1854 10/2/1956 28/12/1959	Ley No 4378 Decreto 5406
4	Ministerio de la Mujer	/8/ 1999	Ley No 86-99
5	Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD)	30/11/1934 30/1/1950 5/6/1951	Ley No 2909
6	Ministerio de Cultura	28/6/2000	Ley No 41-00
7	Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología (MESCYT)	10/2/1956	Ley No 139-01
8	Ministerio de la Juventud	26/7/ 2000	Ley No 49-00
9	Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX)	4/4/1874 10/2/1956 6/7/1964	Ley 4378 Decreto 1489 Ley Orgánica 314
10	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	18/8/2000	Ley no 64-00
11	Ministerio de Deportes, Educación Física y Recreación	22/5/1959 20/12/1974	Ley 5133 Ley 97
12	Ministerio de Trabajo	30/6/1930 10/2/1956 12/2/1956 29/5/1992	Ley 3478 Decreto 1489 Código de Trabajo Ley 16-92
13	Ministerio de Turismo de la República Dominicana	31/12/1969 20/12/1979	Ley Orgánica 541 Ley No 84
14	Ministerio de Industria y Comercio	31/12/1969 20/12/1979	Ley 4378 Decreto 1489
15	Ministerio de Defensa (no será considerada en este estudio)	10/2/1956	Ley 4378
16	Ministerio de Interior y Policía	10/2/195	Ley 4378
17	Ministerio de la Presidencia	10/2 1956	Ley 4378
18	Ministerio de Administración Pública (MAP)	10/2/1956	Ley 4378
19	Ministerio de Hacienda de la República Dominicana	16/5/1846	Ley No 79
20	Ministerio Administrativo de la Presidencia	24/9/1965	Ley 8943
21	Ministerio de Energía y Minas	30/6/2013	Ley 100-13

Listado de Organizaciones

6.1.- Organizaciones, fecha de creación y leyes que las sustentan

6.2.- Organizaciones y número de servidores

Organizaciones	No. De servidores
Ministerio de la Presidencia	
Sede Central	195
911 Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad	631
Consejo Nacional para el Cambio Climático	24
Dirección de Información, Análisis	129
Desarrollo Territorial y Comunidades	91
Oficina Presidencial de Tecnologías de la Información y Comunicación	272
Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado	789
Plan de Asistencia Social de la Presidencia	809
Dependencias de la Presidencia	
Administradoras de Subsidios Sociales	278
Consejo Nacional Personas Envejecientes	850
Consejo Nacional de Discapacidad	111
Despacho de la Primera Dama	656
Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales	124
Programa Solidaridad	2,851
Sistema Único de Beneficiarios	249
Contraloría General de la República	
Sede Central	1,429
Ministerio de Hacienda	1,197
Sede Central	
Dirección General Contabilidad Gubernamental	282
Dirección Nacional de Contrataciones Públicas	204
Dirección Nacional de Presupuesto	327
Dirección Nacional de Catastro Nacional	415
Dirección de Crédito Público	74
Dirección General de Jubilación y Pensiones a Cargo del Estado	189
Dirección General de Políticas y Legislación Tributaria	77
Ministerio de Agricultura	
Sede Central	7,725
Dirección General de Ganadería	83
Fondo Especial para el Desarrollo Agropecuario	488

Ministerio de Educación Superior Ciencia y Tecnología	612
Ministerio de Administración Pública	
Sede Central	325
Instituto Nacional de Administración Pública	89
Ministerio de Interior y Policía	
Sede Central	2,062
Ministerio de la Juventud	
Sede Central	576
Ministerio de la Mujer	536
Sede Central	
Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo	
Sede Central	887
Consejo Nacional de Competitividad	46
Coordinación de la Cooperación Internacional	42
Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial	75
Oficina Nacional de Estadísticas	537
Servicio Geológico Nacional	48
Ministerio de Trabajo	956
Sede Central	
Dirección General de Empleo	74
Dirección General de Higiene y Seguridad Industrial	21
Dirección General de Trabajo	53
Ministerio de Deporte, Educación Física y Recreación	
Sede Central	3,663
Ministerio de Relaciones Exteriores	
Sede Central	2,717
Dirección General de Pasaporte	577
Instituto de Educación Superior en Formación Diplomática y Consular Dr. Eduardo Latorre	86
Ministerio de Cultura	
Sede Central	1,053
Biblioteca República Dominicana	4
Casa de las Academias	13
Centro Cultural Narciso González	30
Centro Cultural de Santiago	54
Centro Nacional de Artesanía	30
Centro Nacional de Conservación de Documentos	22
Cinemateca Nacional	1
Comisión de Espectáculos Públicos y Radiofonía	66
Comisión para la Unesco	10

Comisión Permanente para la Feria del Libro	9
Consejo Cultural Fortaleza de Santo Domingo "Fortaleza Ozama"	14
Conservatorio Nacional de Música	82
Dirección General de Bellas Artes	261
Dirección Nacional de Patrimonio Cultural	73
Escuela Elemental Elila Mena	33
Gobernación del Monumento a los Héroes de la Restauración	36
Gobernación Plaza de la Cultura	43
Gran Teatro del Cibao	65
Museo Alcázar de Colón	35
Museo de Arte Moderno	49
Museo de Historia y Geografía	12
Museo de la Familia Casa del Tostado	14
Museo de las Casas Reales	39
Museo del Faro a Colón	83
Museo del Hombre Dominicano	42
Oficina Nacional de Derecho de Autor	21
Patrimonio Sub-Acuático	8
Patronato de la Ciudad Colonial	21
Teatro Nacional	91
Ministerio de Turismo	
Sede Central	1,790
Ministerio de Industria y Comercio	
Sede Central	2,613
Consejo de Coordinación de la Zona Especial	21
Dirección General de Minería	200
Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor	272
Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	241
Remediación Ambiental Mina Pueblo Viejo	126
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	
Sede Central	3,226
Acuario Nacional	69
Dirección General de Servicio Nacional de Protección Ambiental	207
Museo Nacional de Historia Nacional	62
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	
Sede Central	6,897
Dirección General Administrativa	19
Dirección General de Control, Mantenimiento y Supervisión del Sistema de Peaje	107
Dirección General de Edificaciones	112
Dirección General de Estudios y Diseño de Infraestructura y Presupuesto	14
Dirección General de Operaciones de Mantenimiento Vial	228
Dirección General de Planificación y Desarrollo	29
Dirección General de Reglamentos de Sistemas	16
Dirección General de Supervisión y Fiscalización de Obras	262

Dirección General de Tránsito Terrestre	64
Oficina Técnica de Transporte Terrestre	817
Ministerio de Salud Pública	
Sede Central	12,680
Programa de Medicamentos Esenciales Central de Apoyo Logístico	1,905
Servicio Nacional de Salud	53,214
Procuraduría General de la República	
Sede Central	5,912
Casa del Conductor	13
Dirección General de Prisiones	53
Dirección Nacional de Atención a Víctimas	9
Dirección Nacional de Atención Integral Adolescentes en Conflicto Ley Penal	125
Dirección Nacional de Persecución de la Corrupción Administrativa	26
Escuela Nacional de Penitenciaría	38
Escuela Nacional del Ministerio Público	49
Instituto Nacional de Ciencias Forenses	59
Oficina Abogado del Estado ANTE EL tribunal DE Tierras del Distrito Nacional	33
Procuraduría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Distrito Nacional	20
Procuraduría Fiscal de Azua	18
Procuraduría Fiscal de Baní	14
Procuraduría Fiscal de Barahona	23
Procuraduría Fiscal de Bonao	27
Procuraduría Fiscal de Constanza	14
Procuraduría Fiscal de Cotuí (Sánchez Ramírez)	26
Procuraduría Fiscal de Dajabón	12
Procuraduría Fiscal de El Seybo	22
Procuraduría Fiscal de Elías Piña	8
Procuraduría Fiscal de Hato Mayor	11
Procuraduría Fiscal de Higüey	47
Procuraduría Fiscal de Jimaní	6
Procuraduría Fiscal de la Provincia Santo Domingo	264
Procuraduría Fiscal de la Romana	35
Procuraduría Fiscal de la Vega	35
Procuraduría Fiscal de las Matas de Farfán	12
Procuraduría Fiscal de María Trinidad Sánchez	22
Procuraduría Fiscal de Moca	23
Procuraduría Fiscal de Monte Plata	14
Procuraduría Fiscal de Montecristi	24
Procuraduría Fiscal de Neyba	10
Procuraduría Fiscal de Pedernales	10
Procuraduría Fiscal de Pedro Brand	2
Procuraduría Fiscal de Puerto Plata	43
Procuraduría Fiscal de Salcedo	21
Procuraduría Fiscal de Samaná	19
Procuraduría Fiscal de San Francisco de Macorís	26
Procuraduría Fiscal de Santiago	180
Procuraduría Fiscal de Santiago Rodríguez	18

Procuraduría Fiscal de Valverde	18
Procuraduría Fiscal de Villa Altagracia	12
Procuraduría Fiscal del Distrito Nacional	355
Procuraduría General de la Corte de Apelación del Distrito Nacional	76
Procuraduría General Tributaria y Administrativa	19
Programa de Apoyo a la Eliminación del Fraude Eléctrico	26
Organismos Descentralizados u Autónomos	
Comedores Económicos del Estado Dominicano	2,017
Cuerpo de Bombero de Santo Domingo	412
Instituto Tecnológico de las Américas	315
Tesorería de la Seguridad Social	200
Ministerio de Educación de la República Dominicana	
Sede Central	176,322
Dirección General de Participación Comunitaria	117
Instituto Dominicano de Evaluación e Investigación de la Calidad Educativa	44
Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia	3,805
Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil	432
Instituto Nacional de Bienestar Magisterial	144
Instituto Nacional de Educación Física	246
Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio Nacional	204
Instituto Superior de Formación Docente Salomé Ureña	490
Plan Nacional de Alfabetización	437

ANEXO 7

Listados

7.1.- Leyes y decretos elaborados para la ejecución de la profesionalización de los servidores públicos

Leyes	Propósito
55-65	Establece el Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa
14-91	Servicio civil y carrera administrativa
166/97	Crea la Dirección General de Impuestos Internos a partir de la fusión de las Direcciones Generales de Rentas Internas e Impuestos Sobre la Renta.
227-06	Otorga a la Dirección General de Impuestos Internos personalidad jurídica y autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica y patrimonio propio.
105-07	Regulación salarial
41-08	Función pública
247-12	Orgánica de la administración pública
105-13	Marco regulador común de la política salarial
107-13	Contenciosa administrativa o del derecho de los ciudadanos y de procedimiento administrativo
Decretos	Propósito
558-06	Crea el Sistema de Administración Pública (SASP)
196-08	Establecimiento de una Bonificación a favor de los funcionarios o servidores públicos de carrera que obtengan una calificación Muy Buena o Excelente en el Proceso de Evaluación del Desempeño equivalente al 50% de los días de vacaciones según el artículo 53 de la ley 41-08 de Función Pública.
586-09	Aprueba el Reglamento orgánico y funcional del MAP
211-10	Aplicación del Modelo CAF – Marco Común de Evaluación – en la Administración Pública con carácter obligatorio.
166-10	Que establece el Reglamento Interno de Recursos Humanos de la Dirección General de Impuestos Internos.
373-11	Modifica el Párrafo del artículo 1 y los artículos 2,3 y 7 del Decreto 558-06
2787/12	Instituye el Premio Provincial a la Calidad, que estimula la modernización e innovación de los procesos organizacionales.
111-15	Crea el Reglamento del Sistema Nacional de Monitoreo de la Calidad de los Servicios Públicos.

Fuente: Elaboración propia.

7.2.- Resoluciones y reglamentos ministeriales

Resoluciones	Propósito
01/2009	Aprobación de una nueva estructura organizativa para la Secretaría de Estado de Administración Pública (SEAP)
05/2009	Modifica el Instructivo para el Análisis y Diseño de Estructuras Organizativas en el Sector Público aprobado en la Resolución 78-06
06/2009	NO APARECE
08/2009	Que aprueba la Guía para la constitución y Funcionamiento de las Asociaciones de servidores Públicos.
02/2010	Que aprueba la Guía para la Constitución y Funcionamiento de las Asociaciones de Servidores Públicos.
163/2010	Aprueba el Instructivo para el Sistema de Planificación y Presupuestación de Recursos Humanos del sector público.
164/2010	Aprueba el Instructivo para la Creación, Clasificación, Modificación y Supresión de Cargos.
165/2010	Aprueba el Instructivo para la Valoración de Cargos en la administración pública.
81-2010	del Instructivo de Reclutamiento y Selección para cargos de la carrera administrativa en la administración pública
97/2011	Establece los criterios sobre situaciones especiales a los fines de incorporación a la Carrera Administrativa
98/2011	Establece el procedimiento a seguir cuando un servidor de Carrera Administrativa que participe en un Concurso Interno Abierto resulte seleccionado.
103-2011	Registra la Asociación de servidores Públicos del Centro de Información Gubernamental (ASP-CIG) y le expide el correspondiente certificado de registro.
113/2011	Crea el Subsistema de Seguridad y Salud en el Trabajo (SISTAP)
18-2012	Modifica la estructura organizativa del MAP
07/2013	Galardona con la Medalla al Mérito a servidores públicos de distintas instituciones por 25 años o más de servicio al estado dominicano.
07/2014	Establece disposiciones relativas al Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en el sector público.
10/2014	Establece la guía para la Elaboración e Implementación del Plan de Mejora en las instituciones del estado en base al Reglamento de Evaluación del Desempeño Institucional.
11/2014	Que establece la Guía para la Evaluación del Desempeño Institucional en las instituciones del Estado, en base al Reglamento de Evaluación del Desempeño Institucional No.273-13, aprobado el 13 de septiembre de 2013.
16/2014	Creación del PASCAL (Programa de Apoyo a la Sociedad Civil y Actores Locales) y se cambia la nomenclatura de la Sección de Gestión Documental por la de Sección de Documentación y Archivo.

Resoluciones	Propósito
33/2014	Establece el plazo de implementación del Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP) en el gobierno central.
39/2014	Aprueba la Guía del (de la) Evaluador (a) para la aplicación del proceso de Gestión y Evaluación del Desempeño basada en el logro de metas o resultados, competencias y cumplimiento del régimen ético y disciplinario.
08/2015	Aprueba el Manual de Buenas Prácticas de la Ley No. 107-13 sobre Derechos de las Personas en su relación con la Administración y de Procedimiento Administrativo.
09/2015	Que aprueba la Guía Metodológica para la Implementación y modifica la resolución 113-11 que crea el Sub-sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo (SISTAP).
12/2015	Instruye a todas las instituciones del gobierno central, autónomas, descentralizadas y gobiernos locales a colocar en sus respectivas páginas web el portal el enlace del portal del Observatorio Nacional de la Calidad de los Servicios Públicos.
21/2015	Instauración del CONCURSA, Portal de Concursos Públicos (Bolsa de empleo público).
50/2015	Aprobación del Instructivo de incorporación al Sistema de Carrera Administrativa por Evaluación Interna.
68/2015	Aprueba los modelos de estructura organizativa para las Unidades de Recursos Humanos
71/2015	Que modifica la resolución 50-15 que aprueba el Instructivo de Incorporación de los servidores al Sistema de Carrera Administrativa por evaluación interna sólo en lo relativo a los factores de evaluación y su valoración.
01/2016	Aprobación de la incorporación de 18 servidores públicos de cinco instituciones al Sistema de Carrera Administrativa por evaluación interna.
02/2016	Aprobación de la incorporación de 8 servidores públicos de cuatro instituciones al Sistema de Carrera Administrativa por evaluación interna.
Reglamentos	Propósito
523-09	De Relaciones laborales en la administración pública
524-09	De Reclutamiento y selección de personal en la administración pública
525-09	De Evaluación de desempeño y promoción de servidores y funcionarios de la administración pública
527-09	Estructura organizativa, cargos y política salarial
528-09	Orgánico y Funcional del MAP
273-13	De Evaluación y Desempeño Institucional

Fuente: Elaboración propia.

7.3 Ley No. 41-08 de Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública. (Hoy ministerio de Administración Pública, MAP)

**EL CONGRESO NACIONAL
En Nombre de la República**

Ley No. 41-08

CONSIDERANDO PRIMERO: Que en la actualidad, el fenómeno de la globalización, la internacionalización de los mercados y los avances tecnológicos, han obligado a que el derecho de la función pública y el régimen de gestión de recursos humanos que le sirve de soporte, se encuentren sometidos a un profundo proceso de revisión y modernización de su contenido, tanto jurídico como administrativo;

CONSIDERANDO SEGUNDO: Que, en este sentido, según la Carta Iberoamericana de la Función Pública, respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno del 2003, el Estado constituye el máximo órgano de articulación de las relaciones sociales, en función de la gobernabilidad, el desarrollo socio-económico sostenible, la reducción de la pobreza y las desigualdades existentes en el ámbito social;

CONSIDERANDO TERCERO: Que los niveles de desarrollo socio-económico de las naciones más avanzadas se vinculan con la puesta en práctica de sistemas de administración pública basados en la profesionalización que resulta de la aplicación de principios meritocráticos;

CONSIDERANDO CUARTO: Que, en consecuencia, la Ley No.14-91, del 20 de mayo de 1991, de Servicio Civil y Carrera Administrativa, elaborada para una época social, económica y políticamente muy diferente de la actual, demanda adecuaciones jurídicas y administrativas, basadas en principios de gestión modernos, ya consagrados en la mayoría de las naciones que cuentan con un derecho de la función pública adecuado;

CONSIDERANDO QUINTO: Que, en el contexto actual la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa demanda de la incorporación en su contenido de modernos paradigmas jurídicos y administrativos de gestión de los recursos humanos, que propicien la rectificación y adecuación de los conceptos y principios instituidos en su concepción original. Además favorecen que esos paradigmas faciliten la instalación del Estatuto de la función pública de carrera en todo el ámbito de la administración del Estado;

CONSIDERANDO SEXTO: Que dado el avance que se ha operado en la República Dominicana al ser instituidos regímenes de derecho de la función pública de carrera en otros poderes del Estado y en instituciones de la administración pública descentralizada, en cuyos estatutos se advierten notorias discrepancias en los respectivos regímenes éticos y disciplinarios, resulta de imperiosa necesidad unificar las disposiciones legislativas concernientes a la conducta de los servidores públicos de la administración pública centralizada y descentralizada;

CONSIDERANDO SÉPTIMO: Que para garantizar la unidad y coherencia del sistema, todo estatuto de carrera de cualquier órgano o entidad de la administración del Estado, antes de ser sometido a la consideración del Congreso Nacional o del Poder Ejecutivo, debe contar con la revisión y opinión técnica de un órgano central que tenga la autoridad política e institucional suficiente para velar por la observación de los principios orientadores del mismo;

CONSIDERANDO OCTAVO: Que las reformas en el ámbito de la macroestructura del Estado se están desarrollando en el marco de acuerdos internacionales;

CONSIDERANDO NOVENO: Que la Ley No.55, del 22 de noviembre de 1965, que crea e integra el Consejo Nacional de Desarrollo.

VISTA: La Ley No.1494, del 2 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

VISTA: La Ley Orgánica de Secretarías de Estado, No.4378, del 10 de febrero de 1956, Gaceta Oficial No.7947;

VISTA: La Ley No.14-91, del 20 de mayo de 1991, Gaceta Oficial No.9808, que crea el Servicio Civil y Carrera Administrativa, y su Reglamento de Aplicación No.81-94, del 29 de marzo de 1994, Gaceta Oficial No.9879;

VISTA: La Ley No.120-01, del 20 de julio del 2001, que instituye el Código de Ética del Servidor Público;

VISTA: La Ley No.496-06, del 28 de diciembre del 2006, que crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo;

VISTA: La Ley No.13-07, del 5 de febrero del 2007, de Control Jurisdiccional de la Actividad Administrativa del Estado, que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo;

VISTO: El Artículo 100 de la Constitución de la República Dominicana.

**HA DADO LA SIGUIENTE LEY DE FUNCIÓN PÚBLICA TÍTULO I
DISPOSICIONES
FUNDAMENTALES**

Artículo 1.- La presente ley tiene por objeto regular las relaciones de trabajo de las personas designadas por autoridad competente para desempeñar los cargos presupuestados para la realización de funciones públicas en el Estado, los municipios y las entidades autónomas, en un marco de profesionalización y dignificación laboral de sus servidores.

Párrafo.- Los principios y disposiciones fundamentales de la presente ley serán aplicables a aquellos regímenes de carrera que sean establecidos por otras leyes. Asimismo, esta ley será de aplicación supletoria en todo cuanto no estuviera previsto en dichas leyes.

Artículo 2.- Quedan excluidos de la presente ley:

1. Quienes ocupan cargos por elección popular. Los miembros de la Junta Central Electoral, así como los miembros de la Cámara de Cuentas;
2. Quiénes mantienen relación de empleo con órganos y entidades del Estado bajo el régimen del Código de Trabajo;
3. El personal militar y policial, aunque esté asignado a órganos de seguridad e inteligencia del Estado.

Artículo 3.- El ejercicio de la función pública estará regido por un conjunto ordenado y sistemático de principios fundamentales que constituyen la esencia de su estatuto jurídico, a saber:

1. Mérito personal: Tanto el ingreso a la función pública de carrera como su ascenso dentro de ésta debe basarse en el mérito personal del ciudadano, demostrado en concursos internos y externos, la evaluación de su desempeño y otros instrumentos de calificación;
2. Igualdad de acceso a la función pública: Derecho universal de acceder a los cargos y a las oportunidades de la función pública sin otro criterio que el mérito personal y sin discriminación de género, discapacidad o de otra índole;
3. Estabilidad en los cargos de carrera: Permanencia del servidor público de carrera, garantizada por el Estado, siempre que su desempeño se ajuste a la eficiencia y a los requerimientos éticos y disciplinarios del sistema;
4. Equidad retributiva: Prescribe el principio universal, que a trabajo igual, en idénticas condiciones de capacidad, desempeño o antigüedad, corresponde siempre igual remuneración, cualesquiera que sean las personas que lo realicen;

5. Flexibilidad organizacional: Potestad reconocida del Estado empleador de variar las condiciones de trabajo por interés institucional;
6. Irrenunciabilidad: Los derechos y prerrogativas que la presente ley reconoce a los servidores públicos son irrenunciables;
7. Tutela Judicial: Reconoce la facultad del servidor público lesionado de recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa en demanda de protección, como parte de los derechos consagrados según lo dispuesto por la presente ley.

Artículo 4.- A los fines y efectos de la presente ley, deberá entenderse por:

1. Administración del Estado: Conjunto de órganos y entidades pertenecientes a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incluyendo las entidades municipales, así como los órganos constitucionales como la Junta Central Electoral y la Cámara de Cuentas;
2. Administración Pública Central: Núcleo central de la administración del Estado integrado, además, por los órganos del Poder Ejecutivo con programación anual y consignación de fondos que están contenidas en la Ley de Gastos Públicos, cuyos titulares dependen directa y jerárquicamente del Presidente de la República;
3. Administración Pública Descentralizada: Entidades dotadas de autonomía administrativa y financiera, con personalidad jurídica diferente a la del Estado. Estas entidades están adscritas a la Secretaría de Estado afín con sus cometidos institucionales, y el titular de la cartera ejerce sobre las mismas una tutela administrativa y un poder de supervigilancia;
4. Servidor Público: Persona que ejerce un cargo permanente de la función pública, designado por autoridad competente;

5. Formación: Proceso de instrucción, enseñanza o educación que forma a los servidores públicos activos de la administración del Estado en ramas especializadas de la gestión pública;
6. Capacitación: Conjunto de procesos organizados, tanto formales como informales, dirigidos a complementar la educación técnica o profesional del servidor público, con la finalidad de desarrollar sus aptitudes, habilidades y destrezas y lograr un cambio de actitud en su desarrollo personal integral, con miras al eficaz ejercicio de sus funciones, al cumplimiento de la misión y visión institucionales y a la prestación de mejores servicios a la población;
7. Carrera Administrativa General: Sistema cuya finalidad es promover la eficiencia y eficacia de la gestión pública para cumplir los fines del Estado, garantizando la profesionalidad, la estabilidad y el desarrollo de los servidores públicos;
8. Carreras Administrativas Especiales: Sistemas de función pública profesional diseñados a partir del sistema de carrera administrativa general y de las características específicas de determinados ámbitos públicos;
9. Estatuto de la Función Pública: Conjunto de las disposiciones legales reguladoras de las relaciones de trabajo entre el Estado y el servidor público;
10. Gestión Institucional: Conjunto de acciones de los órganos y entidades de la administración del Estado con el fin de garantizar su misión fundamentada en los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, honestidad, celeridad, participación, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública;
11. Gobierno Electrónico: Gestión que incorpora de manera intensiva la tecnología de la información y la comunicación a la administración pública;

12. Tutela Administrativa: Conjunto de facultades de control y supervigilancia otorgadas a las Secretarías de Estado para velar por la orientación, eficacia, eficiencia y legalidad de la gestión de las entidades descentralizadas, cuyos objetivos programáticos les son afines.

Artículo 5.- En la Administración Pública Central, en las entidades autónomas, los municipios, y en los órganos constitucionales que corresponda, serán implantadas las normas y los procedimientos de la carrera administrativa general, en la medida en que la Secretaría de Estado de Administración Pública haya realizado los estudios técnicos necesarios e implantado los sistemas y subsistemas de gestión de recursos humanos correspondientes.

Artículo 6.- El Presidente de la República podrá crear carreras administrativas especiales en aquellos órganos de la Administración Pública Central y en las entidades descentralizadas, previo estudio y opinión favorable de la Secretaría de Estado de Administración Pública.

Párrafo I.- Las carreras Docente, Diplomática y Consular, Sanitaria y la del Ministerio Público se consideran carreras administrativas especiales.

Párrafo II.- Los reglamentos complementarios necesarios para configurar y desarrollar las carreras administrativas especiales deberán ser elaborados por su órgano directivo superior y luego sometidos, con la opinión favorable de la Secretaría de Estado de Administración Pública, a la aprobación del Presidente de la República.

TÍTULO II

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO I

DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Artículo 7.- Se crea la Secretaría de Estado de Administración Pública como órgano rector del empleo público y de los distintos sistemas y regímenes previstos por la presente ley, del fortalecimiento institucional de la Administración Pública, del desarrollo del gobierno electrónico y de los procesos de evaluación de la gestión institucional.

Artículo 8.- Corresponderá a la Secretaría de Estado de Administración Pública, las atribuciones siguientes:

1. Propiciar y garantizar el más alto nivel de efectividad, calidad y eficiencia de la función pública del Estado, y asignar el respeto de los derechos de los servicios públicos en el marco de la presente ley;
2. De conformidad con la presente ley y con las orientaciones que dicte el Presidente de la República, diseñar, ejecutar y evaluar las políticas, planes y estrategias nacionales en materia de empleo público, en el marco de los planes nacionales de desarrollo y de los recursos presupuestarios disponibles;
3. Velar por el fiel cumplimiento de las disposiciones previstas en la presente ley;
4. Elaborar y proponer al Presidente de la República los reglamentos complementarios a la presente ley, en especial los que desarrollen la carrera administrativa general. Así como estudiar y opinar sobre los proyectos de reglamentos que desarrollen las carreras administrativas especiales;
5. Emitir, con carácter obligatorio y vinculante, dictámenes interpretativos sobre la aplicación de la presente ley y sus respectivos reglamentos;

6. Dirigir los distintos procesos de gestión del recurso humano al servicio de la Administración Pública Central y Descentralizada que le correspondan de conformidad con la presente ley y sus reglamentos complementarios. Para ello dictará las instrucciones que sean pertinentes a las distintas oficinas de personal de los órganos y entidades de la Administración Pública, y supervisará su cumplimiento;
7. Coordinar, supervisar y evaluar la implantación de los distintos sistemas de carrera administrativa que prevé la presente ley, proveyendo la debida asistencia técnica a los distintos órganos y entidades de la Administración Pública;
8. Aprobar la estructura de cargos de la Administración Pública, previo a su inclusión en el anteproyecto de presupuesto anual;
9. Elaborar y actualizar anualmente el sistema retributivo del personal de la Administración Pública Central y Descentralizada, en coordinación con la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo y la Dirección General de Presupuesto;
10. Establecer y mantener actualizado un registro central de personal, mediante un sistema de información automatizado;
11. Identificar las necesidades de fortalecimiento institucional de la Administración Pública y, conforme con las orientaciones que dicte el Presidente de la República, diseñar, ejecutar y evaluar las políticas, planes y estrategias nacionales en la materia;
12. Evaluar y proponer las reformas de las estructuras orgánica y funcional de la administración pública. Asimismo, revisar y aprobar los manuales de procedimiento y de organización y organigramas que eleven para su consideración los órganos y entidades de la administración pública;

13. Diseñar, programar e impulsar actividades permanentes de simplificación de trámites, de flexibilización organizativa, de eliminación de duplicación de funciones y de promoción de coordinación interorgánica e interadministrativa;
14. Diseñar, ejecutar y evaluar políticas, planes y estrategias de automatización de sistemas de información y procesos mediante el desarrollo e implantación de tecnologías de informática y telemática;
15. Diseñar, ejecutar y evaluar políticas, planes y estrategias para la implantación de metodologías, técnicas y sistemas de evaluación de la gestión institucional. Para ello promoverá y regulará la realización de evaluaciones periódicas del desempeño institucional que impulsen una cultura de transparencia, y responsabilización de la gestión pública;
16. Todas aquéllas necesarias para el mejor cumplimiento de la presente ley;
17. Formular los criterios generales para el diseño de las actividades de formación y capacitación indispensables para la inducción en el ingreso de los servidores públicos, y para la promoción de los funcionarios de carrera.

Artículo 9.- La Secretaría de Estado de Administración Pública se estructurará, atendiendo sus áreas de competencia y funciones, en tres (3) subsecretarías de Estado:

1. Función Pública;
2. Fortalecimiento Institucional;
3. Evaluación del Desempeño Institucional.

El Reglamento Orgánico-Funcional de la Secretaría de Estado de Administración Pública determinará las funciones específicas y la estructura interna de las subsecretarías y demás unidades orgánicas necesarias para su eficaz funcionamiento.

CAPÍTULO II

DEL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Artículo 10.- El Instituto Nacional de Administración Pública, tendrá a su cargo la ejecución, coordinación, seguimiento y evaluación de los procesos de inducción, formación y capacitación del personal de los órganos y entidades sujetos a la presente ley, de conformidad con las políticas, planes, estrategias y programas que apruebe la Secretaría de Estado de Administración Pública. Asimismo, realizará los estudios e investigaciones para la mejora del funcionamiento de la administración pública que le sean encomendados.

Párrafo.- El Instituto Nacional de Administración Pública será un órgano desconcentrado de la Secretaría de Estado de la Administración Pública. En la Ley de Gastos Públicos de cada año se consignarán los recursos provenientes del presupuesto nacional necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 11.- El Instituto Nacional de Administración Pública tendrá las funciones y facultades siguientes:

1. Coadyuvar en la identificación de necesidades de formación y capacitación del personal de los órganos y entidades de la administración pública;
2. Diseñar y proponer a la Secretaría de Estado de Administración Pública políticas, planes y estrategias de formación y capacitación;
3. Ejecutar, coordinar, monitorear y evaluar las actividades de formación y capacitación, aprobados por la Secretaría de Estado de Administración Pública;
4. Acreditar los contenidos de los cursos de formación y capacitación a ser realizados por los órganos y entidades de la administración pública de manera directa, o a través de entidades académicas públicas o privadas.

Asimismo, asistirá a los órganos y entidades de la administración pública para la mejor ejecución de sus programas de capacitación, de conformidad con las orientaciones aprobadas por la Secretaría de Estado de Administración Pública;

5. Formular los criterios generales para el diseño de las actividades de formación y capacitación indispensables para la inducción en el ingreso de los servidores públicos, y para la promoción de los funcionarios de carrera;
6. Propiciar convenios de cooperación técnica con organismos nacionales, extranjeros o internacionales, públicos o privados, y en especial establecer programas de cooperación horizontal con organismos gubernamentales de formación y capacitación de otros países.
7. Propiciar la celebración de convenios con la Secretaría de Estado de Educación (SEE) y otras secretarías a los fines del mejor cumplimiento de sus respectivas misiones;
8. Suscribir convenios de cooperación técnica con organismos nacionales, extranjeros o internacionales, públicos o privados, y en especial establecer programas de cooperación horizontal con organismos gubernamentales de formación y capacitación de otros países;
9. Celebrar convenios con la Secretaría de Estado de Educación a los fines del mejor cumplimiento de sus respectivas misiones;
10. Todas aquellas funciones que le sean conferidas en los reglamentos complementarios de la presente ley.

Artículo 12.- El Director del Instituto Nacional de Administración Pública será designado por el Presidente de la República y tendrá rango y jerarquía de Director General. Le corresponde la representación y dirección del mismo de conformidad con la autonomía presupuestaria y administrativa otorgada por la presente ley.

Párrafo.- En el cumplimiento de las funciones de formación y capacitación, el Director contará con la asistencia de un Consejo Académico, cuya integración y competencias se regularán en el reglamento de la presente ley.

CAPÍTULO III

DE LAS OFICINAS DE RECURSOS HUMANOS

Artículo 13.- En los órganos y entidades de la administración pública sometidos a la presente ley, habrá una Oficina de Recursos Humanos, cuyas atribuciones serán las siguientes:

1. Instruir los expedientes en caso de hechos que pudieren dar lugar a la aplicación de las sanciones previstas en la presente ley;
2. Actuar como enlace entre el órgano o entidad respectiva y la Secretaría de Estado de Administración Pública a los fines de la presente ley;
3. Ejecutar las decisiones que dicten las autoridades encargadas de la gestión de la función pública y aplicar las normas y los procedimientos que en materia de administración de recursos humanos señale la presente ley y sus reglamentos complementarios;
4. De conformidad con la presente ley, sus reglamentos complementarios, y las normas y directrices que emanen de la Secretaría de Estado de Administración Pública, elaborar el Plan de Recursos Humanos, dirigir, coordinar, evaluar, controlar su ejecución y remitir a la Secretaría de Estado de Administración Pública los informes relacionados con ésta, así como cualquier otra información que le fuere solicitada;
5. Coadyuvar en la ejecución de los programas de inducción, formación y capacitación del personal, de conformidad con las políticas que establezca la Secretaría de Estado de Administración Pública;
6. Participar en los procesos para la evaluación del personal;
7. Colaborar con la organización y realización de los concursos de oposición que se requieran para el ingreso o ascenso de los funcionarios de carrera;

8. Proponer ante la Secretaría de Estado de Administración Pública los movimientos de personal a que hubiere lugar, a los fines de su aprobación;
9. Las demás que se establezcan en la presente ley y sus reglamentos complementarios.

Artículo 14.- Las oficinas de recursos humanos estarán bajo la dependencia técnica de la Secretaría de Estado de Administración Pública y los cargos diseñados para sus titulares son de carrera administrativa.

CAPÍTULO IV

DE LAS COMISIONES DE PERSONAL

Artículo 15.- En cada órgano y entidad pública sujeto a la presente ley se constituirá ad- hoc una Comisión de Personal, con atribuciones de conciliación en su ámbito de competencia, sin menoscabo de los recursos administrativos y contencioso-administrativos que puedan ejercer los servidores públicos. A tales efectos conocerá y procesará, de conformidad con los reglamentos complementarios de la presente ley, las peticiones o reclamos que presenten los servidores públicos, sean o no de carrera.

Artículo 16.- La Comisión de Personal estará integrada por:

1. Un representante de la Secretaría de Estado de la Función Pública, quien la presidirá;
2. Un representante de la autoridad máxima del órgano o entidad administrativa donde sea generado el conflicto;
3. El empleado interesado o su representante.

Artículo 17.- Los acuerdos de conciliación de las Comisiones de Personal se decidirán por unanimidad, y serán de obligatorio cumplimiento por las partes. En caso de incumplimiento de lo pactado, podrá solicitarse su ejecución forzosa a la jurisdicción contenciosa administrativa.

TÍTULO III

CATEGORÍAS DE SERVIDORES PÚBLICOS

Artículo 18.- Por la naturaleza de su relación de empleo, los servidores públicos al servicio de los órganos y entidades de la administración pública, se clasifican en:

1. Funcionarios o servidores públicos de libre nombramiento y remoción;
2. Funcionarios o servidores públicos de carrera;
3. Funcionarios o servidores públicos de estatuto simplificado;
4. Empleados temporales.

Artículo 19.- Son funcionarios o servidores públicos de libre nombramiento y remoción quienes ocupan cargos de alto nivel.

Artículo 20.- Los cargos de alto nivel son los siguientes:

1. Secretarios de Estado, Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo, Contralor General de la República, y Procurador General de la República;
2. Subsecretarios de Estado, titulares de organismos autónomos y descentralizados del Estado y otros de jerarquía similar o cercana del Presidente de la República y de los altos ejecutivos de las instituciones públicas;
3. Directores Nacionales y Generales y Subdirectores;
4. Administradores, Subadministradores, Jefes y Subjefes, Gerentes y Subgerentes, y otros de naturaleza y jerarquía similares;

5. Gobernadores Civiles y otros representantes del Poder Ejecutivo en el Distrito Nacional y en las provincias.

Párrafo.- El Presidente de la República podrá disponer que determinados cargos de nivel inferior al de Subsecretario de Estado sean seleccionados para integrar una carrera directiva pública, bajo las condiciones que sean reguladas por la presente ley.

Artículo 21.- Los cargos de confianza son los de secretarios, ayudantes, asesores y asistentes de alta confianza de las máximas autoridades ejecutivas del sector público, salvo aquellos cuya forma de designación esté prevista por ley.

Párrafo I.- Son funcionarios públicos de confianza quienes desempeñan los puestos expresamente calificados por sus funciones de asesoramiento especial o la asistencia directa a los funcionarios de alto nivel. No serán acreedores de los derechos propios del personal de carrera.

Párrafo II.- El personal de confianza será libremente nombrado y removido, cumpliendo meramente los requisitos generales de ingreso a la función pública, a propuesta de la autoridad a la que presten su servicio.

Párrafo III.- La Secretaría de Estado de Administración Pública autorizará en cada caso, y después del análisis correspondiente, la creación de cargos para el asesoramiento especial o la asistencia directa a los funcionarios de alto nivel. La creación de estos cargos estará sujeta a la existencia de disponibilidad presupuestaria.

Artículo 22.- Los funcionarios públicos de carrera que sean nombrados en cargos de alto nivel o de confianza volverán a su cargo de origen cuando sean removidos. Asimismo, el tiempo desempeñado en cargos de alto nivel o de confianza se computará a los fines de su antigüedad en la carrera administrativa.

Párrafo.- Todo funcionario que sea designado para ocupar un cargo de alto nivel o electivo, deberá tener una licencia sin disfrute de sueldo en el cargo de carrera administrativa.

Artículo 23.- Es funcionario o servidor público de carrera administrativa quien, habiendo concursado públicamente y superado las correspondientes pruebas e instrumentos de evaluación, de conformidad con la presente ley y sus reglamentos complementarios, ha sido nombrado para desempeñar un cargo de carácter permanente clasificado de carrera y con previsión presupuestaria.

Párrafo.- Los funcionarios públicos de carrera sólo perderán dicha condición en los casos que expresamente determina la presente ley, previo cumplimiento del procedimiento administrativo correspondiente y formalizado mediante acto administrativo. El cese contrario a derecho se saldará con la reposición del servidor público de carrera en el cargo que venía desempeñando, y el abono de los salarios dejados de percibir. La Secretaría de Estado de Administración Pública deberá instar al órgano correspondiente el procedimiento que permita deslindar las responsabilidades por la comisión de dicho cese.

Artículo 24.- Es funcionario o servidor público de estatuto simplificado quien resulte seleccionado para desempeñar tareas de servicios generales y oficios diversos, en actividades tales como:

1. Mantenimiento, conservación y servicio de edificios, equipos e instalaciones; vigilancia, custodia, portería y otros análogos;
2. Producción de bienes y prestación de servicios que no sean propiamente administrativos y, en general, todos los que impliquen el ejercicio de un oficio específico;
3. Las que no puedan ser incluidas en cargos o puestos de trabajo de función pública.

Párrafo.- Este personal no disfruta de derecho regulado de estabilidad en el empleo, ni de otros propios de los funcionarios de carrera administrativa, pero sí del resto de derechos y obligaciones del servidor público previsto en la presente ley.

Artículo 25.- Podrán nombrarse empleados temporales en aquellos cargos de carrera administrativa de naturaleza permanente que se encuentren vacantes y no puedan proveerse de forma inmediata por personal de carrera. Asimismo en los que exista un titular con derecho a reserva, que por cualquier causa prevista no pueda desempeñarlo.

Párrafo I.- El personal temporal deberá reunir los requisitos legales y reglamentarios para desempeñar el puesto y se regirá por los preceptos de la presente ley que le sean aplicables. No obstante, su nombramiento, sea cual fuere el tiempo que se prolongue, no le otorgará derecho alguno para su ingreso en la carrera administrativa.

Párrafo II.- El nombramiento de personal temporal se extenderá por un plazo máximo de hasta seis (6) meses, durante el cual deberá procederse a la cobertura legalmente establecida. Si transcurrido dicho plazo el puesto no ha sido objeto de convocatoria para su provisión no podrá seguir siendo desempeñado.

Párrafo III.- Son causas de cese del personal temporal la desaparición de las circunstancias que dieron lugar a su nombramiento, la provisión del puesto por personal de carrera, el vencimiento del plazo, y las demás que determinan la pérdida de la condición de empleado público.

TÍTULO IV

DE LA CLASIFICACIÓN, VALORACIÓN Y RETRIBUCIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

Artículo 26.- El sistema de clasificación de puestos de trabajo constituye el instrumento primordial de planificación de los recursos humanos de la administración pública, y establece el contenido esencial de los cargos, a efectos de la selección de personal, de la provisión de puestos y de la determinación de retribuciones. Para lo dispuesto en la presente ley, puesto de trabajo y cargo son términos equivalentes.

Artículo 27.- La creación, clasificación, supresión o modificación de los puestos de trabajo será efectuada por la Secretaría de Estado de Administración Pública, incorporándose a la correspondiente relación de puestos de trabajo y se expresará mediante la elaboración de manuales de cargos, de conformidad con los reglamentos complementarios de la presente ley.

Párrafo.- La clasificación contendrá, además de los elementos que deben reflejarse en las relaciones de cargos, la descripción general y suscrita de las funciones o tareas del puesto y cualquiera otra característica relevante para su desempeño, tendiendo a la polivalencia en los cometidos y la flexibilidad en la gestión de personal, de conformidad con las previsiones de la presente ley y sus reglamentos complementarios.

Artículo 28.- Una vez clasificados los puestos de trabajo, se elaborarán las relaciones de cargos, constituidas por el listado ordenado de dichos puestos por cada órgano y entidad de la administración pública de conformidad con la reglamentación complementaria de la presente ley.

Artículo 29.- El titular de cada órgano y entidad de la Administración Pública deberá realizar la propuesta de creación, clasificación, modificación o supresión de cargos atendiendo a lo establecido en este título y a los lineamientos de la Secretaría de Estado de Administración Pública.

Artículo 30.- Los servidores públicos tendrán derecho a percibir las retribuciones que se establezcan de conformidad con la presente ley y la reglamentación complementaria.

Párrafo.- No podrá disponerse pago alguno por el desempeño de un cargo que no estuviera debidamente clasificado e incluido en el presupuesto de gastos y aprobado en la estructura de cargos del órgano o entidad respectiva.

Artículo 31.- La Secretaría de Estado de Administración Pública diseñará las propuestas de políticas salariales del sector público y las elevará a través del Presidente de la República al Consejo de Gobierno para su consideración.

Párrafo.- En ejecución de las orientaciones que dicte el Presidente de la República, la Secretaría de Estado de Administración Pública elaborará el sistema salarial y los respectivos análisis de salarios, de conformidad con la presente ley, así como la reglamentación complementaria.

TÍTULO V

DEL INGRESO AL SERVICIO PÚBLICO

Artículo 32.- Toda persona tendrá derecho de acceder al servicio público en condiciones de igualdad, sin más requisitos que los establecidos de conformidad con lo previsto en la presente ley y su reglamentación complementaria.

Artículo 33.- Las condiciones generales de ingreso al servicio público son las siguientes:

1. Ser dominicano;
2. Estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos;
3. Estar en buenas condiciones de salud física y mental para desempeñar el cargo;
4. Demostrar capacidad o idoneidad para el buen desempeño del cargo mediante los sistemas de selección que se establezcan según la clase de cargo a ocupar;
5. No estar incurso en el régimen de incompatibilidades;
6. No encontrarse inhabilitado:
 - a) por destitución de un cargo público debido a la comisión de una falta de tercer grado conforme a lo establecido en el régimen ético y disciplinario previsto en la presente ley;
 - b) por haber sido sancionado por sentencia judicial de conformidad con la legislación penal vigente;

- c) por haber intentado ingresar o haber ingresado al servicio público mediante actuaciones fraudulentas.
- 7. Tener la edad constitucional o legalmente exigida;
 - 8. Ser nombrado o contratado por autoridad competente, juramentarse en los casos previstos en el ordenamiento jurídico y tomar posesión del cargo conforme a lo dispuesto por la Constitución y las leyes de la República.

Párrafo I.- Todo nombramiento o contratación efectuado sin el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo será nulo sin perjuicio del tiempo que hubiera transcurrido, lo cual no afectará la validez de los actos y actividades efectuados por la persona.

Párrafo II.- Asimismo, la Secretaría de Estado de Administración Pública promoverá ante la autoridad competente a que proceda en consecuencia, al momento en que conociera del incumplimiento de los requisitos establecidos en el presente artículo.

Párrafo III.- Deberá precederse con el procedimiento de rigor para el deslinde de las responsabilidades de los funcionarios intervinientes en ese incumplimiento.

Artículo 34.- La selección y provisión de empleados públicos contratados se realizará mediante el procedimiento que establezca la reglamentación complementaria de la presente ley.

Artículo 35.- Los empleados de estatuto simplificado contratados deberán superar un período probatorio de hasta seis (6) meses. La falta de capacidad comprobada en cualquier momento del período de prueba, será causa de extinción de la contratación. El superior inmediato deberá motivar esta circunstancia e informar a la Oficina de Recursos Humanos para que realice el trámite oportuno.

Artículo 36.- Son autoridades competentes para efectuar nombramientos y contrataciones en el ámbito del Poder Ejecutivo, el Presidente de la República o el titular de la entidad descentralizada con facultad expresamente asignada por disposición legal. En el resto de los Poderes del Estado, órganos constitucionales y entidades municipales, se efectuará conforme a lo que determine la Constitución y las leyes de la República.

Artículo 37.- Para el ingreso a las Carreras Administrativa General y Especiales, los candidatos deberán acreditar, además de los requisitos generales de ingreso al servicio público, los siguientes:

1. Llenar los requisitos mínimos señalados para el cargo o clase de cargos;
2. Tener edad inferior a los cincuenta y cinco (55) años y no ser acreedor del beneficio de jubilación o pensión;
3. Demostrar mediante concurso de libre competencia que posee la idoneidad que demanda el cargo o clase de cargos;
4. Superar el ciclo de inducción obligatorio, a cargo del Instituto Nacional de Administración Pública;
5. Superar el período de prueba de hasta doce (12) meses, de conformidad con la reglamentación complementaria de la presente ley y los manuales de cargos.

Artículo 38.- Las vacantes que se produzcan en los cargos de carrera serán cubiertas en primer lugar mediante concursos internos para ascensos organizados de todo funcionario público, y en caso de declararse desiertos, se convocará a concursos externos. Corresponderá a la Secretaría de Estado de Administración Pública la organización de dichos concursos, tarea que deberá coordinar con las Oficinas de Recursos Humanos de los órganos o entidades a los que pertenezcan los

cargos vacantes. La reglamentación complementaria de la presente ley regulará los procesos de convocatoria y realización de los concursos internos y externos antes señalados.

Artículo 39.- La convocatoria de todo concurso interno o externo de libre competición, deberá ser ampliamente publicitado, con preferencia en la jurisdicción del cargo y contener de forma clara y precisa las menciones previstas en el reglamento de la presente ley.

Artículo 40.- Las pruebas y los instrumentos de evaluación a ser aplicados a los aspirantes estarán dirigidos a identificar de manera objetiva los conocimientos, aptitudes, habilidades, destrezas y el grado de adaptación de los candidatos en relación con la naturaleza de los cargos a cubrir. Para ello la Secretaría de Estado de Administración Pública determinará previamente los criterios, métodos y técnicas de evaluación.

Artículo 41.- La constitución, integración, designación y funcionamiento de los jurados de los concursos de oposición serán regulados por la reglamentación complementaria de la presente ley.

Artículo 42.- La Secretaría de Estado de Administración Pública establecerá la puntuación mínima para la superación de las pruebas de los concursos de oposición. En el caso de que en un concurso de oposición interno o externo quienes superen las pruebas sean un número mayor al número de cargos vacantes, quienes obtengan las mejores puntuaciones se considerarán con derecho a ser titulares de dichos cargos. Los demás aspirantes que alcancen la puntuación establecida serán incluidos en el Registro de Elegibles para la cobertura de puestos vacantes de la misma naturaleza.

Artículo 43.- Quienes conformen el Registro de Elegibles permanecerán en éste por un máximo de dieciocho (18) meses contados a partir de la fecha en la que se hubiere aprobado su selección. En caso que el o los titulares designados en los cargos concursados no hubieren tomado posesión de los mismos dentro del plazo

previsto, o se hubiere extinguido su relación de empleo por cualquier causa prevista en la presente ley, deberá designarse el elegible que siga en el orden de mérito resultante en el concurso de oposición correspondiente. De la misma manera se procederá en caso de que durante el término antes fijado la administración necesitare cubrir otros cargos vacantes de idénticas características.

Artículo 44.- Quienes hayan superado el proceso selectivo serán nombrados funcionarios de carrera en período de prueba. Este nombramiento provisional corresponderá al Secretario de Estado de Administración Pública o al titular del órgano que en el momento ostente la máxima autoridad en la gestión del personal de la administración pública, o autoridad superior en la gestión del personal en los órganos autónomos o descentralizados y en los municipios.

TÍTULO VI

DEL DESARROLLO, EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y PROMOCIÓN

Artículo 45.- Se establece la formación y capacitación como fundamento del desarrollo y promoción de los servidores públicos, y del incremento de la capacidad de gestión de la administración pública. A tal efecto, se considera de carácter obligatorio la participación de los servidores públicos en los programas de inducción, formación y capacitación que prevea la Secretaría de Estado de Administración Pública a través del Instituto Nacional de Administración Pública, cuyos resultados determinarán la permanencia, promoción y ascenso de los funcionarios públicos de carrera, de conformidad con la presente ley y sus reglamentos complementarios.

Artículo 46.- El desempeño de los funcionarios públicos de carrera será evaluado periódicamente, de manera objetiva e imparcial.

La evaluación del desempeño del funcionario público de carrera, tendrá por finalidad:

1. Determinar la calidad de su trabajo y su posible mejora;
2. Determinar sus necesidades de formación y capacitación y prever su desarrollo;
3. Otorgar incentivos económicos, académicos y morales;
4. Determinar su permanencia y promoción en la carrera.

Artículo 47.- La evaluación del desempeño de los funcionarios públicos se efectuará a través de las técnicas, metodologías, procedimientos e instrumentos que se determinen en la reglamentación complementaria de la presente ley.

Artículo 48.- Los funcionarios públicos de carrera cuyo desempeño haya sido calificado de insatisfactorio, mediante el proceso de evaluación, deberán

someterse a un programa especial de capacitación. En los casos en que el funcionario público de carrera no culmine o apruebe el programa especial de capacitación, o que en el siguiente proceso de evaluación su desempeño sea nuevamente calificado de insatisfactorio, será destituido de su cargo.

Artículo 49.- La promoción de los funcionarios públicos dentro de la carrera administrativa se fundamentará en el mérito personal, y podrá efectuarse mediante el avance del funcionario dentro de un mismo cargo o su ascenso a un cargo distinto o superior. La reglamentación complementaria de la presente ley establecerá y regulará los mecanismos y procedimientos de promoción correspondientes, garantizando su carácter objetivo e imparcial.

Artículo 50.- Por necesidades del servicio, los funcionarios públicos de carrera podrán ser asignados para realizar funciones en comisión de servicio en otro órgano o entidad distinto al que se encuentra adscrito. Igualmente podrán ocupar cargos vacantes en otros órganos o entidades. En este último caso, el funcionario público en comisión de servicio cobrará las remuneraciones correspondientes al cargo que ejerza y conservará la titularidad de su cargo originario.

TÍTULO VII

DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO

Artículo 51.- La jornada semanal de trabajo no será inferior a treinta (30) horas ni superior a cuarenta (40) horas semanales, salvo lo que dispongan los titulares de los órganos y entidades cuando en atención a situaciones especiales e intereses de la administración, se demande una jornada superior.

Artículo 52.- Los horarios diarios de trabajo en los órganos y entidades de la administración pública serán dispuestos por sus respectivos titulares e informados a la Secretaría de Estado de Administración Pública.

Artículo 53.- Los servidores públicos de la administración del Estado tienen derecho, después de un trabajo continuo de un (1) año, al disfrute de vacaciones anuales remuneradas, de conformidad con lo siguiente:

1. Durante un mínimo de un (1) año y hasta un máximo de cinco (5) años, tendrán derecho a quince (15) días laborables de vacaciones, dentro del año calendario correspondiente;
2. Los servidores públicos que hayan trabajado más de cinco (5) años y hasta diez (10) años tendrán derecho a veinte (20) días laborables de vacaciones;
3. Los servidores que hayan laborado más de diez (10) años y hasta quince (15) años tendrán derecho a veinticinco (25) días laborables de vacaciones;
4. Los empleados y funcionarios que hayan trabajado más de quince (15) años tendrán derecho a treinta (30) días laborables de vacaciones.

Artículo 54.- Los servidores públicos que, en un año calendario determinado, no pudieren disfrutar de sus vacaciones por razones atendibles, podrán acumularlas y disfrutarlas en adición a las del año inmediatamente siguiente. Sólo serán acumulables las vacaciones de dos años consecutivos.

Los superiores inmediatos dispondrán lo conveniente para que los servidores públicos de su dependencia se turnen al tomar las vacaciones, de modo que el servicio no sufra demora, ni perjuicio.

Se prohíbe la renuncia al disfrute de las vacaciones con el propósito de que éstas sean compensadas con emolumentos especiales a favor del beneficiario, y ninguna autoridad podrá disponer su pago.

Artículo 55.- Los empleados y funcionarios de los órganos de la administración del Estado que hayan servido un mínimo de seis (6) meses dentro del año calendario correspondiente, tendrán derecho a recibir el pago de sus vacaciones, en caso de ser desvinculados del servicio, en la proporción que les corresponda.

Artículo 56.- A los fines de la presente ley se considerará como licencia toda dispensa de asistir al trabajo que exceda los tres (3) días, otorgada por autoridad competente de conformidad con las previsiones reglamentarias. Se considera como permiso la dispensa para asistir al trabajo que no exceda los tres (3) días, aplicables en los casos que determine el reglamento.

Artículo 57.- Las licencias que las autoridades competentes pueden conceder a los servidores públicos sujetos a la presente ley, son las siguientes:

1. Licencia ordinaria sin sueldo;
2. Licencia por enfermedad, con disfrute de sueldo;
3. Licencia por matrimonio, con disfrute de sueldo;
4. Licencia para servidores públicos de carrera, con el objetivo de realizar estudios, investigaciones y observaciones que se relacionen directamente con el ejercicio de las funciones propias de la institución, con disfrute de sueldo;
5. Licencias especiales, con o sin disfrute de sueldo;

6. Licencias por causa de fuerza mayor, con disfrute de sueldo;
7. Licencias pre y post-natal, con disfrute de sueldo;
8. Licencias compensatorias, con disfrute de sueldo.

La reglamentación complementaria regulará todo lo concerniente a las licencias y los permisos.

TÍTULO VIII
DE LOS DERECHOS GENERALES Y ESPECIALES

CAPÍTULO I
DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES

Artículo 58.- Son derechos de todos los servidores públicos sujetos a la presente ley, los siguientes:

1. Percibir una remuneración por sus servicios de conformidad con el régimen retributivo establecido por la presente ley y su reglamentación, así como los demás beneficios y compensaciones de carácter económico establecido en su favor;
2. Recibir inducción, formación y capacitación adecuadas, a fin de mejorar el desempeño de sus funciones;
3. Participar y beneficiarse de los programas y actividades de bienestar social que se establezcan;
4. Recibir el sueldo anual número trece (13), el cual será equivalente a la duodécima parte de los salarios de un año, cuando el servidor público haya laborado un mínimo de tres (3) meses en el año calendario en curso;
5. Disfrutar de las licencias y permisos establecidos en la presente ley;
6. Recibir el beneficio de las prestaciones sociales, jubilaciones y pensiones que les correspondan;
7. Recibir un tratamiento justo en las relaciones interpersonales con compañeros de trabajo, superiores y subalternos, derivadas de las relaciones de trabajo;

8. Tener garantizadas condiciones y medio ambiente de trabajo sanos;
9. Los demás derechos que legalmente les correspondan contemplados en la presente ley.

Artículo 59.- En adición a los derechos generales de los servidores públicos, son derechos especiales de los funcionarios de carrera, los siguientes:

1. A la titularidad de un cargo permanente de la administración pública clasificado como de carrera;
2. De estabilidad en la carrera administrativa bajo las condiciones previstas por la presente ley;
3. Ser restituido en su cargo cuando su cese resulte contrario a las causas consignadas expresamente en la presente ley y recibir los salarios dejados de percibir entre la fecha de la desvinculación y la fecha de la reposición, sin perjuicio de las indemnizaciones que la jurisdicción contencioso administrativa pueda considerar. Es decisión del empleado aceptar la restitución en el mismo destino, en caso de no aceptarla la institución deberá reubicarlo en otro destino;
4. A la promoción dentro de la carrera administrativa;
5. Ejercer los demás derechos que con carácter especial se establezcan legal o reglamentariamente en su favor, por su condición de servidor de carrera;
6. Ser ascendidos por sus méritos, a cargos de mayor nivel y remuneración, de acuerdo con las necesidades y posibilidades de la administración pública.

Artículo 60.- Los empleados de estatuto simplificado contratados con más de un (1) año de servicio en cualesquiera de los órganos y entidades de la administración pública, en los casos de cese injustificado tendrán derecho a una indemnización equivalente al sueldo de un (1) mes por cada año de trabajo o fracción superior a seis (6) meses, sin que el monto de la indemnización pueda exceder los salarios de dieciocho (18) meses de labores. Dicha indemnización será pagada con cargo al presupuesto del órgano o entidad respectiva. El cálculo de la indemnización se realizará con base al monto nominal del último sueldo.

Artículo 61.- Las empleadas de estatuto simplificado contratadas que se encuentren en situación de embarazo, sólo podrán ser despedidas en los casos en que incurran en las faltas de tercer grado previstas en la presente ley en cuanto les sean aplicables. En todo caso, su destitución requerirá la opinión previa favorable de la Secretaría de Estado de Función Pública.

Artículo 62.- En todos los casos, las solicitudes de pagos de prestaciones económicas a los funcionarios y servidores públicos de estatuto simplificado, los titulares de los órganos o entidades de la administración pública tendrán un plazo de quince (15) días, contados a partir de que le sea comunicada la decisión que declare injustificado el despido, para tramitar el pago de las sumas a que se refiere el párrafo precedente.

Artículo 63.- En todos los casos, los pagos de prestaciones económicas a los funcionarios y servidores públicos de estatuto simplificado, serán efectuados por la administración en un plazo no mayor de 90 días a partir del inicio del trámite.

Artículo 64.- El funcionario de carrera, en los casos en que su cargo sea suprimido por interés institucional y no exista puesto de trabajo vacante, ni califique para recibir pensión o jubilación, tendrá derecho a una indemnización equivalente al sueldo de un (1) mes por cada año de trabajo o fracción superior a seis (6) meses, sin que el monto de la indemnización pueda exceder los salarios de dieciocho (18) meses de labores. Dicha indemnización será pagada mensualmente con cargo al presupuesto

del órgano o entidad que produjo la separación del servicio por supresión del cargo, en base al monto nominal del último sueldo.

De la misma manera se procederá si son varios los aspirantes a reingreso en una misma clase de cargo. Si el número de tales cargos resulta insuficiente para reincorporar a esos aspirantes en forma simultánea, éstos serán reincorporados paulatinamente, siguiendo al efecto un orden de mayor a menor antigüedad en el servicio.

Artículo 65.- El empleado público de estatuto simplificado que tenga derecho a una pensión o jubilación de conformidad con las leyes vigentes, no podrá ser destituido injustamente, y seguirá percibiendo su salario hasta que dicha pensión o jubilación le sea concedida.

El servidor de carrera al cumplir los requerimientos de edad y años en servicios previstos para su retiro tiene derecho a recibir la pensión o jubilación que conforme a la ley le corresponda.

Artículo 66.- El titular del órgano o entidad a la que pertenezca el empleado público realizará los trámites necesarios por ante las instancias competentes a los fines de que reciba los beneficios de su pensión o jubilación en el menor tiempo posible.

Hasta tanto el servidor público de carrera reciba su pensión o jubilación, tiene derecho a retirarse del servicio y la institución tendrá la obligación de mantenerlo en nómina.

El titular de la institución que no cumpla con la obligación que le impone este artículo, de tramitar la solicitud de pensión o jubilación del servidor público, incurrirá a los fines disciplinarios en falta de segundo grado, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial que le podrá ser exigida ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

CAPÍTULO II

DE LOS DERECHOS COLECTIVOS

Artículo 67.- Se reconoce el derecho de los servidores públicos a organizarse dentro del marco de las disposiciones de la presente ley y de cualquier otra norma legal vigente sobre la materia, conforme lo establece la Constitución de la República, así como a separarse en cualquier momento de la organización a que pertenezcan.

La reglamentación de la presente ley regulará las modalidades para la constitución y organización de las asociaciones de servidores públicos, así como de las federaciones y confederaciones de las mismas.

Artículo 68.- Las asociaciones de servidores públicos, las federaciones y las confederaciones, adquieren personalidad jurídica por efecto de su registro en la Secretaría de Estado de Administración Pública, la que expedirá la correspondiente certificación. Son nulos los actos ejecutados por una organización de servidores públicos que no haya sido registrada por la Secretaría de Estado de Administración Pública.

Para los fines de su formal registro por ante la Secretaría de Estado de Administración Pública, los promotores u organizadores deben remitir a ésta una solicitud acompañada de los documentos que se establezcan reglamentariamente. Dicho registro sólo puede ser negado:

1. Si los estatutos no contienen las disposiciones esenciales para el funcionamiento regular de la organización, o si alguna de sus disposiciones es contraria a la presente ley;
2. Si no se cumple cualesquiera de los requisitos exigidos por la ley o por los estatutos para la constitución de dicha organización.

Artículo 69.- Las organizaciones de empleados públicos tienen los fines siguientes:

1. Defender y proteger los derechos que la ley y los reglamentos reconocen a los servidores públicos;
2. Procurar el mejoramiento profesional, cultural, moral y social de sus miembros;
3. Colaborar con la administración pública para el mejor cumplimiento de las actividades de ésta y el mejor desempeño de los servidores públicos;
4. Representar a sus miembros ante los organismos administrativos y jurisdiccionales competentes;
5. Dar asesoramiento y asistencia a sus miembros;
6. Constituir, financiar y administrar, conforme con las normas vigentes, fondos de asistencia y promover cooperativas, centros de capacitación y perfeccionamiento profesional, entidades de recreación, bibliotecas, publicaciones y demás servicios de índole cultural destinados al desarrollo integral de sus miembros.

Artículo 70.- Se prohíbe a las asociaciones, federaciones y confederaciones de servidores públicos todo tipo de actividad distinta o contradictoria con los fines establecidos en la presente ley. El registro de las asociaciones de servidores públicos será cancelado por sentencia de la Jurisdicción Contencioso Tributario y Administrativo cuando se dediquen a fines ajenos a lo establecido en la presente ley.

Artículo 71.- Hasta cinco (5) miembros del comité gestor de las asociaciones de servidores públicos y hasta nueve (9) miembros directivos de las mismas gozarán del fuero organizativo en ejercicio de sus cargos. Los servidores públicos amparados por el fuero organizativo sólo podrán ser destituidos por una de las causas establecidas en la presente ley.

El fuero organizativo protegerá a los servidores públicos hasta por un período de un (1) año después de haber cesado sus funciones directivas dentro de la asociación de que se trate.

Previo a la destitución de un servidor público protegido por el fuero organizativo, deberá apoderarse a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para que en un plazo de quince (15) días se pronuncie en función de si la causa que se invoca justifica o no la destitución, a la luz de lo que dispone la presente ley.

CAPÍTULO III

DE LOS RECURSOS

Artículo 72.- Los servidores públicos tendrán derecho a interponer los recursos administrativos de reconsideración y jerárquico, con el objetivo de producir la revocación del acto administrativo que les haya producido un perjuicio, agotados los cuales podrán interponer el recurso contencioso-administrativo por ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Artículo 73.- El Recurso de Reconsideración deberá interponerse por escrito, por ante la misma autoridad administrativa que haya adoptado la decisión considerada injusta, en un plazo de quince (15) días francos contados a partir de la fecha de recepción de la notificación de dicha decisión. Este recurso podrá ser interpuesto directamente por el servidor público afectado, o por un apoderado de éste. El plazo de quince (15) días francos otorgado para el ejercicio de este recurso de reconsideración se interrumpe si el servidor público somete su caso a un procedimiento de conciliación ante la Comisión de Personal correspondiente, hasta que ésta haya comunicado al servidor público el Acta de Acuerdo o de No Acuerdo. Transcurridos treinta (30) días sin que la autoridad responsable de conocer del recurso de reconsideración se haya pronunciado sobre el mismo, se considerará confirmada la decisión recurrida y podrá interponerse el recurso jerárquico contra la misma.

Artículo 74.- El Recurso Jerárquico deberá ejercerse ante el órgano de la administración pública de jerarquía inmediatamente superior al órgano que haya tomado la decisión controvertida, dentro de los quince (15) días francos contados a partir de la fecha de recepción de la resolución que resuelva el Recurso de Reconsideración o de la fecha en que se considere confirmada la decisión recurrida. Transcurridos treinta (30) días sin que la autoridad responsable de conocer del recurso jerárquico se haya pronunciado sobre el mismo, se considerará confirmada la decisión recurrida y podrá interponerse el recurso contencioso-administrativo por ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Artículo 75.- Después de agotado los recursos administrativos indicados en la presente ley, el servidor público afectado por una decisión administrativa podrá interponer el recurso contencioso administrativo por ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Este recurso deberá ser interpuesto dentro de los treinta (30) días francos, contados a partir de la fecha de recepción de la decisión que resuelva el recurso jerárquico o de la fecha en que se considere confirmada la decisión recurrida.

Artículo 76.- Es competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, independientemente de las funciones que le confiere la Ley No.1494, del 2 de agosto del 1947, y sus modificaciones, y la Ley No.13-07, del 5 de febrero del 2007:

1. Conocer y decidir acerca de las reclamaciones y peticiones que eleven los servidores públicos en materias disciplinarias, y de otra índole contempladas en la presente ley y sus reglamentos complementarios, y en los respectivos estatutos de personal de tales organismos, cuando no haya sido posible resolverla por vía administrativa directa;
2. Cumplir las demás funciones que se le atribuyen en la presente ley o en la reglamentación complementaria.

TÍTULO IX

RÉGIMEN ÉTICO Y DISCIPLINARIO

CAPÍTULO I

DE SUS PRINCIPIOS RECTORES

Artículo 77.- A los efectos del régimen ético y disciplinario, serán considerados como principios rectores de la conducta de los servidores públicos de los órganos y entidades de la administración pública, los siguientes:

1. Cortesía: Se manifiesta en el trato amable y de respeto a la dignidad en las relaciones humanas;
2. Decoro: Impone al servidor público respeto para sí y para los ciudadanos que demanden algún servicio;
3. Discreción: Requiere guardar silencio de los casos que se traten cuando éstos ameriten confidencia;
4. Disciplina: Significa la observancia y el estricto cumplimiento de las normas administrativas y de derecho público por parte de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones;
5. Honestidad: Refleja el recto proceder del individuo;
6. Vocación de Justicia: Obliga a los servidores públicos a actuar con equidad y sin discriminación por razones políticas, religión, etnia, posición social y económica, o de otra índole;
7. Lealtad: Manifestación permanente de fidelidad hacia el Estado, que se traduce en solidaridad con la institución, superiores, compañeros de labores y subordinados, dentro de los límites de las leyes y de la ética;

8. Probidad: Conducta humana considerada como reflejo de integridad, honradez y entereza;
9. Pulcritud: Entraña manejo adecuado y transparente de los bienes del Estado;
10. Vocación de Servicio: Se manifiesta a través de acciones de entrega diligente a las tareas asignadas e implica disposición para dar oportuna y esmerada atención a los requerimientos y trabajos encomendados.

Artículo 78.- El régimen ético y disciplinario de los servidores públicos, sin importar la naturaleza de su vínculo funcional, está dirigido a fomentar la eficiencia y eficacia de los servicios públicos y el sentido de pertenencia institucional, a fin de promover el cumplimiento del bien común, el interés general y preservar la moral pública.

Artículo 79.- Son deberes de los servidores públicos, los siguientes:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, las leyes, los reglamentos, manuales, instructivos, y otras disposiciones emanadas de autoridades competentes;
2. Prestar el servicio personalmente con dedicación, eficiencia, eficacia, honestidad e imparcialidad en las funciones que se le encomienden de acuerdo con su jerarquía y cargo;
3. Cumplir la jornada de trabajo, dedicando la totalidad del tiempo al desempeño íntegro y honesto de sus funciones;
4. Obedecer toda orden de su superior jerárquico que tenga por objeto la realización de servicio acorde con las funciones propias y complementarias del servidor público;

5. Actuar imparcialmente en el desempeño de sus tareas dando trato y servicio por igual a quien la ley señale, sin discriminaciones político partidista, de género, religiosas, étnicas o de otro tipo, absteniéndose de intervenir en aquellos casos que puedan dar origen a interpretaciones de parcialidad, así como con otros criterios que sean incompatibles con los derechos humanos;
6. Responder del ejercicio de la autoridad que les haya sido otorgada y de la ejecución de las órdenes que impartan y por la que corresponde a sus subordinados;
7. Dar un tratamiento cortés y considerado a sus superiores, compañeros de labores y subordinados, y compartir sus tareas con espíritu de solidaridad y unidad de propósito;
8. Observar permanentemente en sus relaciones con el público toda la consideración y cortesía debidas a la dignidad de éste;
9. Guardar la reserva y confidencialidad que requieren los asuntos relacionados con su trabajo, y especialmente los concernientes al Estado en razón de su naturaleza o en virtud de instrucciones especiales, aún después de haber cesado en el cargo;
10. Denunciar ante cualquier superior jerárquico los hechos ilícitos y delictivos de los que tuvieran conocimiento;
11. Hacer del conocimiento de las autoridades correspondientes los hechos que puedan perjudicar al Estado, a la sociedad y al órgano o entidad en donde laboran;
12. Desarrollar las iniciativas que sean útiles para el mejoramiento del servicio;

13. Vigilar y salvaguardar los intereses, valores, bienes, equipos y materiales del Estado, principalmente los que pertenezcan a su área de trabajo o estén bajo su responsabilidad;
14. Responder por el oportuno y debido manejo de los documentos, expedientes y útiles confiados a su guarda o administración, procurar con esmero su conservación y rendir debida y oportuna cuenta de su utilización, tramitación y cuidado;
15. Atender debidamente las actividades de inducción, formación y capacitación y efectuar las prácticas y las tareas que tales actividades conlleven;
16. Cualquier otro que se encuentre previsto en el ordenamiento jurídico.

CAPÍTULO II

DE LAS PROHIBICIONES

Artículo 80.- A los servidores públicos les está prohibido incurrir en los actos descritos a continuación y que la presente ley califica como faltas disciplinarias, independientemente de que constituyan infracciones penales, civiles o administrativas consagradas y sancionadas en otras leyes vigentes:

1. Solicitar, aceptar o recibir, directamente o por medio de persona interpuesta, gratificaciones, dádivas, obsequios, comisiones o recompensas, como pago por actos inherentes a sus cargos;
2. Solicitar, aceptar o recibir ventajas o beneficios en dinero o en especie, por facilitar a terceros la adquisición de bienes y servicios del Estado, o facilitar a éstos la venta de los mismos;
3. Prestar, a título particular y en forma remunerada, servicios de asesoría o de asistencia al Estado, relacionados con las funciones propias de sus cargos;
4. Recibir más de una remuneración con cargo al erario excepto que estuviera expresamente prevista en las leyes o reglamentos;
5. Aceptar designación para desempeñar en forma simultánea más de un cargo del Estado, salvo cuando se trate de labores docentes, culturales, de investigación y las de carácter honorífico, no afectadas por incompatibilidad legal, y con la debida reposición horaria cuando hubiera superposición de este tipo. La aceptación de un segundo cargo público incompatible con el que se esté ejerciendo, supone la renuncia automática del primero sin desmedro de la responsabilidad que corresponda;

6. Obtener préstamos y contraer obligaciones con personas naturales o jurídicas con las cuales se tengan relaciones oficiales en razón de los cargos públicos que desempeñan;
7. Intervenir, directa o indirectamente, en la suscripción de contratos con el Estado a través de la institución donde labora y en la obtención de concesiones o beneficios que impliquen privilegio oficial en su favor, salvo en los casos en que por mandato de la ley los deban suscribir;
8. Asistir al lugar de trabajo en estado de embriaguez o bajo el influjo de drogas o sustancias estupefacientes;
9. Participar en actividades oficiales en las que se traten temas sobre los cuales el servidor público tenga intereses particulares económicos, patrimoniales o de índole política que en algún modo planteen conflictos de intereses;
10. Valerse de sus influencias jerárquicas para acosar sexualmente a servidores públicos en el Estado, o valerse del cargo para hacerlo sobre ciudadanos que sean usuarios o beneficiarios de servicios del órgano o entidad a la que pertenezca el servidor público;
11. Requisar, sustraer o copiar informaciones de manejo exclusivo propio o de otros compañeros de trabajo, sin la expresa autorización de éstos o de su superior inmediato, todo esto sin desmedro de lo establecido en legislaciones vigentes;
12. Representar o patrocinar a litigantes o intervenir en gestiones extrajudiciales contra la administración pública, excepto en casos de defensa de intereses personales del servidor público, de su cónyuge y de sus parientes consanguíneos o afines en primer grado;

13. Servir intereses de partidos en el ejercicio de sus funciones, y en consecuencia, organizar o dirigir demostraciones, pronunciar discursos partidistas, distribuir propaganda de carácter político, o solicitar fondos para los mismos fines, así como utilizar con este objetivo los bienes y fondos de la institución;
14. Requerir, inducir u obligar a sus subalternos a participar en actividades políticas o partidistas, sea en su provecho o en provecho de terceros;
15. Prestar servicios en la misma institución que su cónyuge y quienes estén unidos por lazos de consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive, cuando tuvieran relación de jerarquía;
16. Actuar en aquellos casos en que tengan intereses particulares que planteen conflictos de intereses para el servidor público;
17. Incurrir en las demás prohibiciones que se establezcan por vía legal o reglamentaria.

CAPÍTULO III

DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO: FALTAS Y SANCIONES

Artículo 81.- El régimen disciplinario de los servidores públicos estará fundamentado en la gradación de las faltas, en la forma que se indica a continuación:

1. Faltas de primer grado, cuya comisión será sancionada con amonestación escrita;
2. Faltas de segundo grado, cuya comisión dará lugar a la suspensión hasta por noventa (90) días sin disfrute de sueldo;
3. Faltas de tercer grado, cuya comisión dará lugar a la destitución del servicio.

No serán reputadas sanciones disciplinarias los consejos, observaciones y advertencias verbales formuladas al servidor público en interés del servicio.

De todas las sanciones disciplinarias se dejará constancia en el historial de servicio del servidor público.

Artículo 82.- Son faltas de primer grado, cuya comisión da lugar a una amonestación escrita, las siguientes:

1. Descuidar el rendimiento y la calidad del trabajo;
2. Llegar tarde al trabajo de manera reiterada;
3. Proponer o establecer de manera consciente trámites innecesarios en el trabajo;
4. Suspender las labores sin la autorización previa de la autoridad del superior jerárquico;

5. Negarse a colaborar en alguna tarea relacionada con las de su cargo o con las de otros compañeros de labores, cuando se lo haya solicitado una autoridad competente de la jornada de trabajo.
6. Dejar de asistir al trabajo durante un (1) día sin aprobación previa de la autoridad competente o causa justificada;
7. Procurar o permitir que otro empleado marque o firme en su lugar el medio de control de asistencia al trabajo establecido, o hacerlo en lugar de otro;
8. Incurrir en cualquier otro hecho u omisión calificable como falta de primer grado a juicio de la autoridad sancionadora y que no amerite una sanción mayor.

Artículo 83.- Son faltas de segundo grado cuya comisión da lugar a la suspensión de funciones por hasta noventa (90) días, sin disfrute de sueldo, las siguientes:

1. Reincidir en la comisión de faltas de primer grado;
2. Dejar de evaluar y calificar el desempeño anual de sus subalternos dentro de los plazos oficialmente establecidos;
3. Tratar reiteradamente en forma irrespetuosa, agresiva, desconsiderada u ofensiva a los compañeros, subalternos, superiores jerárquicos y al público;
4. Realizar en el lugar de trabajo actividades ajenas a sus deberes oficiales;
5. Descuidar reiteradamente el manejo de documentos y expedientes, ocasionando daños y perjuicios a los ciudadanos y al Estado;

6. Establecer contribuciones forzosas en beneficio propio o de terceros, valiéndose de su autoridad o cargo;
7. Difundir, hacer circular, retirar o reproducir de los archivos de las oficinas documentos o asuntos confidenciales o de cualquier naturaleza que los servidores públicos tengan conocimiento por su investidura oficial, todo esto sin menoscabo de lo establecido en la legislación;
8. Utilizar vehículos, equipos o bienes propiedad del Estado, sin la autorización de funcionario competente;
9. Realizar actividades partidistas, así como solicitar o recibir dinero u otros bienes con fines políticos en los lugares de trabajo;
10. Promover o participar en huelgas ilegales;
11. Incurrir en cualesquier otros hechos u omisiones reputados como similares a los previstos en este artículo.

Artículo 84.- Constituyen faltas de tercer grado cuya comisión dará lugar a la destitución del cargo, las acciones indicadas a continuación cometidas por cualquier servidor de la administración pública:

1. Manejar fraudulentamente fondos o bienes del Estado para provecho propio o de otras personas;
2. Realizar, encubrir, excusar o permitir, en cualquier forma, actos que atenten gravemente contra los intereses del Estado o causen, intencionalmente o por negligencia manifiesta, grave perjuicio material al patrimonio del Estado;

3. Dejar de asistir al trabajo durante tres (3) días laborables consecutivos, o tres (3) días en un mismo mes, sin permiso de autoridad competente, o sin una causa que lo justifique, incurriendo así en el abandono del cargo;
4. Incurrir en la falta de probidad, vías de hecho, injuria, difamación o conducta inmoral en el trabajo, o realizar algún acto lesivo al buen nombre del Estado o algunos de sus órganos o entidades;
5. Beneficiarse económicamente o beneficiar a terceros, debido a cualquier clase de contrato u operación del órgano o entidad en que intervenga el servidor público en el ejercicio de su cargo;
6. Asociarse, bajo cualquier título y razón social, a personas o entidades que contraten con el órgano o entidad al cual el servidor público presta sus servicios. Asimismo, tener participación por sí o por interpuestas personas, en firmas o sociedades que tengan relaciones económicas con el órgano o entidad donde trabaja el servidor público, cuando estas relaciones estén vinculadas directamente con el cargo que desempeña, salvo que el empleado haya hecho conocer por escrito esta circunstancia para que se le releve de su conocimiento, la tramitación o la autorización del asunto de que se trate;
7. Solicitar, aceptar o recibir, directamente o por intermedio de otros, cualquier título, comisiones, dádivas, gratificaciones en dinero o en especie u otros beneficios indebidos, por intervenir en la venta o suministro de bienes, o por la prestación de servicios del Estado. A este efecto, se presume como beneficios indebidos todos los que reciba el servidor público, su cónyuge, sus parientes hasta el tercer grado de consanguinidad o segundo grado de afinidad, inclusive, siempre que se pruebe en forma cierta e inequívoca una relación de causa efecto entre las actuaciones del servidor público y los beneficios de que se ha hecho mención;
8. Prestar a título oneroso servicios de asesoría o de asistencia a órganos o entidades del Estado;

9. Obtener préstamos o contraer obligaciones con personas naturales o jurídicas con las cuales el servidor público tenga relaciones en razón del cargo que desempeña;
10. Cobrar viáticos, sueldos, dietas, gastos de representación, bonificaciones u otros tipos de compensaciones por servicios no realizados, o por un lapso mayor al realmente utilizado en la realización del servicio;
11. Expedir certificaciones y constancias que no correspondan a la verdad de los hechos certificados;
12. Ser condenado penalmente con privación de libertad, por la comisión de un crimen o delito, mediante sentencia definitiva;
13. Aceptar de un gobierno extranjero o de un organismo internacional, un cargo, función, merced, honor o distinción de cualquier índole, sin previo permiso del Poder Ejecutivo;
14. Valerse de influencias jerárquicas para acosar sexualmente a servidores públicos en el Estado, o valerse del cargo para hacerlo sobre ciudadanos que sean usuarios o beneficiarios de servicios del órgano o entidad a la que pertenezca el servidor público;
15. Demorar o no tramitar en los plazos establecidos, el pago de las indemnizaciones económicas previstas para los servidores públicos por la presente ley y su reglamentación complementaria;
16. Incumplir las instrucciones del órgano central de personal y las decisiones de la Jurisdicción Contencioso Administrativa;
17. Llevar una conducta pública o privada que impida la normal y aceptable prestación de los servicios a su cargo;

18. Auspiciar o celebrar reuniones que conlleven interrupción de las labores de la institución;
19. Negarse a prestar servicio en caso de calamidad pública, a las autoridades correspondientes, cuando las mismas estén actuando en función de defensa civil o de socorro a la comunidad;
20. Cometer cualesquiera otras faltas similares a las anteriores por su naturaleza o gravedad, a juicio de la autoridad sancionadora;
21. Reincidir en cualesquiera de las faltas calificadas como de segundo grado.

El servidor público destituido por haber cometido cualesquiera de las faltas señaladas en este artículo, quedará inhabilitado para prestar servicios al Estado por un período de cinco

(5) años, contados a partir de la fecha de notificación de la destitución.

CAPÍTULO IV

DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

Artículo 85.- Corresponde al supervisor inmediato del servidor público la facultad para imponer la amonestación escrita, cuando se hubiere cometido una falta de primer grado.

Corresponde al titular del órgano o entidad a la cual pertenece el servidor público la facultad para imponer la suspensión hasta por noventa (90) días, cuando se hubiere cometido una falta de segundo grado.

Artículo 86.- El ejercicio de la potestad disciplinaria en la administración pública centralizada es competencia del Presidente de la República cuando la falta cometida implique la destitución. En tal caso, el titular de la entidad a la que pertenezca el servidor público será responsable de elevar al Presidente la recomendación de lugar, luego de agotado el proceso disciplinario a que se refiere esta ley.

En las instituciones descentralizadas y/o autónomas o autárquicas y especiales, la potestad disciplinaria en los casos de faltas que tengan como sanción la destitución, salvo disposición legal en contrario, es privativa de la autoridad nominadora.

Artículo 87.- Cuando el servidor público estuviere presuntamente incurso en una causal de destitución, se procederá de la siguiente manera:

1. El funcionario de mayor jerarquía dentro de la respectiva unidad, solicitará a la Oficina de Recursos Humanos la apertura de la averiguación a que hubiere lugar;
2. La Oficina de Recursos Humanos instruirá el respectivo expediente y determinará los cargos a ser formulados al servidor público investigado, si fuere el caso;

3. Una vez cumplido lo establecido en el numeral precedente, la Oficina de Recursos Humanos notificará al servidor público investigado para que tenga acceso al expediente y ejerza su derecho a la defensa, dejando constancia de ello en el expediente;
4. En el quinto día hábil después de haber quedado notificado el servidor público, la Oficina de Recursos Humanos le formulará los cargos a que hubiere lugar. En el lapso de cinco días hábiles siguientes, el servidor público consignará su escrito de descargo;
5. El servidor público investigado, durante el lapso previo a la formulación de cargos y dentro del lapso para consignar su escrito de descargo, tendrá acceso al expediente y podrá solicitar que le sean expedidas las copias que fuesen necesarias a los fines de la preparación de su defensa, salvo aquellos documentos que puedan ser considerados como reservados;
6. Concluido el acto de descargo, se abrirá un lapso de cinco días hábiles para que el investigado promueva y evacue las pruebas que considere conveniente;
7. Dentro de los dos días hábiles siguientes al vencimiento del lapso de pruebas concedidas al servidor público, se remitirá el expediente a la consultoría jurídica o la unidad similar del órgano o entidad a fin de que opine sobre la procedencia o no de la destitución. A tal fin, la consultoría jurídica dispondrá de un lapso de diez días hábiles;
8. La máxima autoridad del órgano o entidad decidirá dentro de los cinco días hábiles siguientes al dictamen de la consultoría jurídica y notificará al servidor público investigado del resultado, indicándole en la misma notificación del acto administrativo el recurso jurisdiccional que procediere contra dicho acto, el tribunal por ante el cual podrá interponerlo y el término para su presentación;
9. De todo lo actuado se dejará constancia escrita en el expediente.

El incumplimiento del procedimiento disciplinario a que se refiere este artículo por parte de los titulares de las Oficinas de Recursos Humanos, será causal de destitución y nulidad del procedimiento aplicado.

Artículo 88.- Cuando para realizar una investigación judicial o administrativa fuere conveniente, a los fines de la misma, suspender a un servidor público, la suspensión será con goce de sueldo y tendrá una duración hasta de sesenta días continuos, lapso que podrá ser prorrogado por una sola vez.

La suspensión con goce de sueldo terminará por revocatoria de la medida, por decisión de sobreseimiento, por absolución en la investigación o por imposición de una sanción.

Artículo 89.- Si a un servidor público le ha sido dictada medida preventiva de privación de libertad, se le suspenderá del ejercicio del cargo sin goce de sueldo. Esta suspensión no podrá tener una duración mayor a seis meses.

En caso de sentencia absolutoria con posterioridad al lapso previsto en este artículo, la administración reincorporará al servidor público con el pago de los sueldos dejados de percibir durante el lapso en que estuvo suspendido.

CAPÍTULO V
DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO Y DEL SERVIDOR
PÚBLICO

Artículo 90.- El Estado y el servidor público o miembros del órgano colegiado actuante serán solidariamente responsables y responderán patrimonialmente por los daños y perjuicios causados por la acción u omisión del funcionario actuante. La Jurisdicción Contenciosa Administrativa será competente para conocer de dichos incumplimientos y para establecer las indemnizaciones correspondientes.

Artículo 91.- En los casos en que la persona perjudicada no haya dirigido su acción reclamatoria de daños y perjuicios contra el funcionario responsable, el Estado, condenado a resarcir el perjuicio causado por la gestión dolosa, culposa o negligente de dicho funcionario, podrá ejercer contra éste una acción en repetición.

El Procurador General Administrativo podrá, de oficio, ejercer en representación del Estado, la acción en repetición contra el funcionario responsable.

CAPÍTULO VI

DE LA DESVINCULACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO

Artículo 92.- La terminación de las relaciones estatutarias entre el Estado y los servidores públicos se producirá de acuerdo con las situaciones jurídico-administrativas prescritas en los artículos subsiguientes.

Artículo 93.- La revocación del nombramiento es la acción tomada por la misma autoridad a la cual le correspondió expedir el nombramiento definitivo, luego de comprobar que el servidor público ha obtenido dicho nombramiento mediante la comisión de actuaciones fraudulentas o de haber procedido ese nombramiento en violación de lo establecido en el ordenamiento jurídico.

Artículo 94.- La destitución es la decisión de carácter administrativo emanada de la autoridad competente para separar a los servidores públicos.

Párrafo I.- Cuando se trate de funcionarios de libre nombramiento y remoción, interviene a su libre discreción.

Párrafo II.- Cuando se trate de funcionarios públicos de carrera, sólo podrán ser destituidos por una de las causales previstas en la presente ley. Asimismo procederá como aplicación de las sanciones previstas por el régimen disciplinario correspondiente a esta ley. Toda destitución de un servidor público de carrera deberá ser motivada tanto por la autoridad que la produzca como por la que la solicite.

Artículo 95.- La renuncia es el acto mediante el cual un servidor público ejerce su derecho de poner término a su relación de empleo con el órgano o entidad administrativa a la cual pertenece. El término de las relaciones funcionariales tendrá efecto una vez el acto de renuncia haya sido debidamente aceptado por la autoridad competente o el día siguiente de cumplido el plazo de sesenta días para su aceptación. El renunciante debe entregar a la autoridad competente, bajo inventario, los equipos, archivos, documentos y demás bienes bajo su custodia.

Artículo 96.- La pensión o jubilación por antigüedad en el servicio, por invalidez absoluta o por lesiones permanentes que le incapaciten, estarán reguladas por leyes y reglamentos destinados específicamente a tales materias.

Artículo 97.- El vencimiento del plazo previsto por el Artículo 63 ante la supresión del cargo de carrera por interés institucional produce la desvinculación del servidor público de la institución, siempre y cuando no existiere la posibilidad de ser reubicado en otro cargo.

TÍTULO X

DISPOSICIONES TRANSITORIAS, FINALES Y DEROGATORIAS

CAPÍTULO I DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 98.- Los servidores públicos que a la entrada en vigencia de la presente ley ocupan cargos de carrera sin que se les haya conferido el status como servidores de carrera, serán evaluados a los fines de conferirle dicho status, en el orden que disponga la Secretaría de Estado de Administración Pública. Los servidores-públicos evaluados, de manera insatisfactoria en dos períodos consecutivos, mediando un período mínimo de seis (6) meses entre la primera y la segunda evaluación, serán destituidos en las condiciones previstas en el Artículo 49 de la presente ley.

La Secretaría de Estado de Administración Pública dispondrá de un plazo de ocho (8) años, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para culminar con todo el proceso de evaluación de dichos servidores públicos. A partir del vencimiento de dicho plazo, quedarán sin efecto todos los nombramientos de los servidores públicos que sin haber adquirido el status de carrera, estén ocupando cargos de carrera.

A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, ningún cargo de carrera podrá ser cubierto sin agotar los procedimientos establecidos en la misma.

Se establece como una responsabilidad de la Secretaría de Estado de Administración Pública, la Contraloría General de la República y la Dirección General de Presupuesto, de establecer las medidas que garanticen el cumplimiento de lo establecido en el presente artículo.

Artículo 99.- Hasta tanto entre en vigencia el Sistema Nacional de Seguridad Social, la titularidad de una pensión por invalidez absoluta o por lesiones permanentes generará el mantenimiento vitalicio del seguro médico al cual tenía derecho el servidor durante su actividad.

Asimismo, se garantizará el mantenimiento del seguro médico al titular de una pensión por antigüedad que así lo desee. El hecho de renunciar al beneficio de las prestaciones sociales no exime al titular de la pensión en contribuir al régimen.

CAPÍTULO II

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 100.- El Presidente de la República en su condición de jefe de la administración pública, a propuesta de la Secretaría de Estado de Administración Pública, dictará las políticas y disposiciones reglamentarias que aseguren la debida aplicación y respeto a la presente ley y sus principios. Las demás autoridades ejercerán estas facultades en sus respectivos ámbitos de actuación.

Artículo 101.- En los convenios o contratos que los órganos y entidades sujetos a la presente ley celebren con entidades consultoras o profesionales ajenas a la administración pública para la aplicación de la presente ley, se establecerán cláusulas que obliguen a que esos contratados deban informarse y sujetar sus prestaciones a los lineamientos necesarios para mantener la unidad y coherencia de la organización estructural, procedimental y en materia de función pública que imparta la Secretaría de Estado de Administración Pública.

Artículo 102.- A los fines de la aplicación de la presente ley, se reconoce el status de carrera a todos los servidores públicos que al momento de la entrada en vigencia de la presente ley ostenten el status de servidores de carrera, amparados por un nombramiento del Poder Ejecutivo, o que habiendo obtenido el Certificado de Aprobación del Proceso de Incorporación al Sistema de Carrera Administrativa por parte de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), la expedición de su nombramiento se encontrare en trámite.

Artículo 103.- Las instituciones de la administración del Estado deberán establecer en sus presupuestos las apropiaciones o previsiones presupuestarias necesarias para satisfacer:

1. Las remuneraciones adicionales, los complementos económicos del cargo, los incentivos y los beneficios marginales;

2. Las previsiones para conceder indemnizaciones en los casos previstos por la presente ley; y para el pago de vacaciones en caso de desvinculación del servicio;
3. Un fondo especializado para financiar la capacitación y entrenamiento en servicio de los servidores públicos, de acuerdo con la programación elaborada por el INAP.

CAPÍTULO III DEROGACIONES

Artículo 104.- La presente ley deroga y sustituye la Ley No.14-91, del 20 de mayo de 1991, de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y su Reglamento de Aplicación No.81- 94, del 29 de marzo de 1994, así como la Ley No.120-01, del 20 de julio del 2001, que establece el Código de Ética del Servidor Público, y cualquier otra disposición legal o reglamentaria en cuanto le sea contraria.

Artículo 105.- La presente ley deroga, además, los Literales p) y q) del Artículo 4 y el Párrafo I del Artículo 9, en lo que respecta a la Oficina Nacional de Administración y Personal, de la Ley No.496- 06, del 28 de diciembre del 2006, que crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo.

DADA en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados, Palacio del Congreso Nacional, en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República Dominicana, a los once (11) días del mes de diciembre del año dos mil siete (2007); años 164° de la Independencia y 145° de la Restauración.

Elba Lugo A. de Alcántara

Presidenta Ad-Hoc

María Cleofila Sánchez Lora

Secretaria

Teodoro Ursino Reyes

Secretario

DADA en la Sala de Sesiones del Senado, Palacio del Congreso Nacional, en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, Capital de la República Dominicana, a los cuatro (04) días del mes de enero del año dos mil ocho (2008); años 164 de la Independencia y 145 de la Restauración.

Reinaldo Pared Pérez

Presidente

Rubén Darío Cruz Ubiera
Secretario

Dionis Alfonso Sánchez Carrasco,
Secretario

LEONEL FERNÁNDEZ Presidente de la República Dominicana

En ejercicio de las atribuciones que me confiere el Artículo 55 de la Constitución de la República.

PROMULGO la presente Ley y mando que sea publicada en la Gaceta Oficial, para su conocimiento y cumplimiento.

DADA en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República

Dominicana, a los dieciséis (16) días del mes de enero del año dos mil ocho (2008); años 164 de la Independencia y 145 de la Restauración.

LEONEL FERNÁNDEZ

ANEXO 8

Resumen de los antecedentes históricos del servicio civil en la República Dominicana

1. El mencionado sistema de Servicio Civil tuvo diversos antecedentes durante los siglos XIX y XX, entre los cuales los más importantes se sintetizan como sigue:

a) Acta Constitutiva del Gobierno Provisional de José Núñez de Cáceres, 1821, orientada por principios como el de estabilidad en el empleo público;

b) Proyecto de Constitución de la República, de Juan Pablo Duarte, 1843, que consagra el “principio de legalidad” de las acciones públicas, según su Artículo 11;

c) Constitución de la República Dominicana, de 1844, que establece el principio de igualdad de oportunidades para ingresar a la Administración Pública;

d) En 1881 el Gobierno de Fernando Arturo de Meriño daba preferencia de acceso a los cargos públicos que más ciencia y conciencia exigían, a los graduados de la Escuela Normal orientada por Eugenio María de Hostos;

e) En 1913 el Decreto 5272 estableció que “ningún empleado puede ser removido de su empleo, a no ser por faltas graves o incompetencia”;

f) En 1917 el Gobierno interventor norteamericano creó, mediante la Orden Ejecutiva Núm. 66, una Comisión de Servicio Civil con facultad para nombrar, ascender, trasladar y despedir servidores públicos; quedando ampliada o modificada esa facultad mediante las Órdenes Ejecutivas Nos. 66 de 1917; 452 y 490 de 1920; la Ley 1144 y el Reglamento 1230 de 1929; Leyes 3 y 89 de 1942; y Ley 1184 de 1946; etc.

g) En 1951 el Gobierno de Trujillo suprimió dicha Comisión de Servicio Civil, alegando que era innecesaria porque los cargos eran cubiertos por personal idóneo...con diplomas que acreditaban su capacidad;

2. Entre 1961 y 1990 fueron elaborados nueve (9) proyectos de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, siendo aprobado el último por el Congreso Nacional, en forma unánime, y convertido en la Ley Núm. 14-91 por el Poder Ejecutivo el 20 de mayo de 1991 (Gaceta Oficial 9808).

3. El 29/03/94 el Presidente de la República emitió el Reglamento Núm. 81-94 de aplicación de la citada Ley 14-91, iniciándose así, con escasa efectividad, la vigencia del régimen de Servicio Civil (Gaceta Oficial 9879).

4. Desde entonces el MAP, con el propósito de viabilizar los contenidos de los textos antes citados, ha emitido los siguientes instructivos procedimentales, de:

- Clasificación y Remuneración del Personal Civil del Poder Ejecutivo;
- Reclutamiento y Selección de Personal;
- Incorporación de Empleados Activos a Carrera Administrativa;
- Evaluación del Desempeño de Personal Civil;
- Auditoria de la Incorporación de Empleados a Carrera Administrativa;
- Reclamación de Beneficios Económicos (del personal separado en forma injustificada);
- Régimen Ético y Disciplinario;
- Constitución y Funcionamiento de Asociaciones de Servidores Públicos;
- Registro y Control de Personal del Sector Público;
- Creación del Comité Ad Hoc de Evaluación del Proceso de Incorporación a Carrera Administrativa.

5. El MAP cuenta con los siguientes instrumentos técnicos facilitadores de su gestión:

- Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo (Decreto 586-96, de fecha 22/11/96);
- Manual General de Cargos Civiles Comunes del Poder Ejecutivo (Resolución 24-99-Bis, del 13/09/99) como proyecto de modificación del Decreto 586-96;
- Manual de Organización del Gobierno;

- Diversas Resoluciones internas, aprobatorias de manuales de cargos de organismos dependientes del Poder Ejecutivo.

6. Actualmente el MAP está recibiendo colaboración técnica y financiera de distintos Gobiernos de América, de la Unión Europea y de organismos internacionales, en los campos de reforma del Estado y de la Administración Pública, con énfasis en materia de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Fuente: Página Web del Ministerio de Administración Pública (MAP)